Background Paper BP-248E

GUN CONTROL: BILL C-80 AND RELATED MEASURES

William C. Bartlett
Law and Government Division

November 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

92-00320/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

ç Minister of Supply and Services Canada 1991

Cat. No.

ISBN

YM32-2/248E
0-660-14098-5

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND..... 1

HIGHLIGHTS OF THE BILL AND REGULATORY PROPOSALS..... 1
- A. New Restrictions on Fire-Power..... 1
- B. Access to All Firearms..... 3

THE DEVELOPMENT OF THE BILL..... 4

THE SIGNIFICANCE OF "AUTOMATIC" AND "SEMI-AUTOMATIC" WEAPONS..... 6

THE STRUCTURE OF THE GUN CONTROL REGIME..... 7

DESCRIPTION AND ANALYSIS OF SELECTED ISSUES..... 8

PROHIBITION OF CONVERTED AUTOMATIC WEAPONS..... 8
- A. Convertibility..... 9
- B. Grandfathering of Existing Converted Automatics..... 11

PROHIBITION OF SPECIFIC MILITARY AND PARA-MILITARY WEAPONS..... 13

LARGE CAPACITY MAGAZINES..... 18

NEW REQUIREMENTS FOR OBTAINING A FIREARMS ACQUISITION CERTIFICATE.. 21
- A. References..... 22
- B. The 28-day Mandatory Waiting Period..... 24
- C. Mandatory Safety Courses..... 26
- D. Different Requirements for Northerners and Previous FAC Holders?..... 27

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Page

OTHER CHANGES TO THE FAC PROCESS..... 29
A. Fees..... 29
B. Revocation of FACS..... 30

RESTRICTED WEAPONS CERTIFICATE - PROOF OF SAFE STORAGE..... 31

SEARCH AND SEIZURE WITHOUT A WARRANT..... 32

PROVISIONS THAT RELAX CERTAIN ASPECTS OF
THE GUN CONTROL REGIME..... 33
A. Relaxed Transportation Restrictions and Other Changes..... 33
B. New Provisions Regarding Prohibition Orders..... 34

COMMENTARY..... 36

OVERALL OPPOSITION TO THE BILL..... 36
A. The "Legal" Versus the "Criminal" Use of Firearms..... 36
B. The Dangers Presented by Converted Automatics,
Military and Para-Military Weapons, and
Large Capacity Magazines..... 39

CALLS FOR EVEN TOUGHER MEASURES THAN THOSE
PROPOSED BY THE GOVERNMENT..... 42

THE CRITICAL ROLE OF REGULATIONS IN THE
GOVERNMENT'S PROPOSED PACKAGE..... 45

THE PROPOSED CANADIAN ADVISORY COUNCIL ON FIREARMS..... 46

PRESS REACTION..... 48

REACTION OF THE OPPOSITION PARTIES..... 48

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

GUN CONTROL: BILL C-80 AND RELATED MEASURES

BACKGROUND

Bill C-80 would make a number of amendments to Part III of the *Criminal Code*, entitled "Firearms and Other Offensive Weapons". It is part of a package of statutory amendments and regulatory proposals announced by the Minister of Justice on 26 June 1990. The package would be the first major revision of Canada's gun control regime since 1977. Although Bill C-80 will be the primary focus of this paper, several of the more controversial proposals would take the form of regulations made by the cabinet. Some critical portions of the package thus lie outside the bill. Only general descriptions of these measures are available, and many key questions will remain unanswered until draft regulations appear. Some of the new regulations would flow from changes made by Bill C-80, and would be necessary to implement those changes. Others are quite independent of the bill, and appear to be announcements of government intentions, or perhaps proposals for public discussion.

HIGHLIGHTS OF THE BILL AND REGULATORY PROPOSALS

A. New Restrictions on Fire-Power

The bill and proposed regulations would ban certain weapons and ammunition magazines so that the fire power of weapons available for ownership by private citizens would be reduced (the police, military, and other public officers are exempted). These proposals include the following:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1) Fully-automatic weapons which have been converted to fire only as semi-automatics would be prohibited. Fully-automatic weapons capable of firing as such have been banned since 1977. Further importation of such weapons would be prohibited, as would possession in Canada for anyone other than a "genuine gun collector" who presently owns such weapons and registers them as "restricted" weapons. Such exemptions are referred to as "grandfathering" provisions. This expanded prohibition would be further supported by a new offence, carrying a possible five-year prison term, of altering a firearm or assembling parts so as to produce a fully-automatic weapon.

2) The government has announced its intention to ban specific military and para-military type weapons, following consultations with interested parties. This would be done by cabinet order pursuant to a regulation-making power which has been in the Code since before 1977, although it has until now generally been used to prohibit weapons other than firearms, such as martial arts devices. The effect of a ban by cabinet order would be total, and none of these weapons would be grandfathered, as would be the case with the converted automatics discussed above. The bill would not expand or amend the present power in the Code for the purpose of this proposed ban of specific weapons, although the power as it stands is subject to a significant limitation that might make it legally difficult to prohibit these weapons entirely.

3) The government has also announced an intention to ban by cabinet order large capacity cartridge magazines. The proposed ban would prohibit all handgun magazines that can hold more than 10 bullets, and most magazines for semi-automatic rifles that can hold more than 5 bullets. The ban would be imposed using the same regulation-making power described above, but as this power presently covers only complete weapons, the bill would expand it to cover parts of weapons as well. The expanded power would allow the banning of "devices", which could include parts of firearms other than ammunition magazines, as well as things other than firearms or parts intended for them.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Access to All Firearms

The new restrictions on access to firearms would involve changes to the requirements for obtaining the Firearms Acquisition Certificates ("FACs") that everyone must have before acquiring firearms in Canada, whether the weapon is obtained from a firearms dealer or a private person. The process is intended to screen out those with criminal records or histories of mental illness and violence. The additional restrictions would include the following:

1) Proposed changes to regulations would require applicants to provide a photograph to supplement the identification information now required, in order to help ensure that FACs cannot be fraudulently obtained or used by someone else.

2) The bill would require applicants to supply the names of two references who could confirm the other information submitted by them. The class of persons eligible to act as references would be prescribed by regulation, and these persons would have to have known the applicant for at least three years.

3) The bill would impose a new mandatory 28-day waiting period between the application for and the issuance of a FAC. Firearms officers are now and would continue to be allowed to take whatever time is required to vet the application, and the waiting periods that now result from this administrative process range from a few days to a few months, although in larger centres it is more likely to be a matter of weeks than days. The proposed mandatory waiting period is generally regarded as a "cooling off" period to discourage impulsive purchases of firearms in circumstances where the applicant may intend harm to self or others.

4) Applicants would be required to show that they had completed a course or passed a test on the safe handling of firearms and the laws relating to them. A similar requirement has been in the Code since 1977, and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

was to have been proclaimed in force province by province as agreements were reached and programs were put in place. No such agreements were ever reached, and the requirement has never been proclaimed in any province. Since for practical reasons the requirement cannot be imposed until programs exist, federal-provincial agreements will continue to be the key to its implementation. If the government is committed to making the requirement a national one, and it could be subject to legal challenge if it were not, the agreement will have to be a comprehensive one, involving all provinces.

THE DEVELOPMENT OF THE BILL

The horror of the tragedy in Montreal, in which Marc Lépine killed 14 women and wounded 13 others in a random massacre, has certainly heightened concern in Canada about the adequacy of our laws controlling the acquisition, possession and use of guns. It must be emphasized, however, the the bill did not arise as a result of this incident, and responds to a broader series of events and developments.

Many of the proposed amendments are of the "housekeeping" variety, or respond to some very particular concerns. Experience with the system put in place in 1977 has led to requests from the Chief Provincial Firearms Officers ("CPFOs") for clarifications and changes. Problems experienced by gun-owners, particularly competition shooters, have led to similar requests. An omnibus bill that would have made a number of *Criminal Code* amendments, including changes related to firearms, was introduced in February of 1984 (Bill C-19) but died on the Order Paper. The changes proposed then, supplemented by others which have accumulated in succeeding years, form much of the content of Bill C-80. Some of the amendments respond to court challenges mounted in recent years based on the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Recent events have also produced a concern with the class of firearms known as "assault weapons", which are weapons actually manufactured for military purposes, or having the same or similar capabilities - the Soviet-designed AK-47, the Israeli Uzi, the American

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

M-16, the Colt AR-15, and others. Concerns about the weapons have been developing among Canadian police authorities for a number of years. Public concern in North America about the destructive potential of these military-design weapons was, however, sharply aroused by an incident in January of 1989, in which a disturbed man wielding a semi-automatic version of an AK-47 assault rifle killed five children and injured 29 others and a teacher in a school yard in Stockton, California. Legislative and regulatory action on the state and federal levels in the United States responded quickly to the incident.

The concern was reflected in Canada as well. Fully-automatic weapons have, as noted earlier, been banned in Canada since 1977 (with the exception of automatics "grandfathered" at that time), but the semi-automatic versions of military assault rifles, whether manufactured as such or converted from weapons originally made as fully-automatics, have been, and are, legal in this country. Some of them fall within the "restricted" category of weapons, but none of them are prohibited entirely (unless, as is explained later in the paper, they are too easily reconvertible to fully-automatic weapons).

Then Minister of Justice Doug Lewis responded in May of 1989 with a limited proposal to ban at least some of these military-design weapons but only those which had been converted from fully-automatic weapons. The primary concern arises from their potential to be reconverted to fully-automatic fire. No action was then publicly proposed against any firearm originally manufactured as a semi-automatic, whether for military or purely hunting and recreational shooting purposes.

After the Montreal massacre, however, the government responded in a matter of months with Bill C-80 and the current package of proposed regulatory measures. Ironically, it is questionable whether the proposed prohibitions would extend to the type of weapon used in the Montreal massacre. They would, however, ban the semi-automatic versions of some military weapons. The package also includes measures that affect access to all firearms, including those produced purely for hunting and recreational shooting purposes. After a brief discussion of certain key terms and the present laws controlling firearms, the proposed reforms will be described and analyzed in detail.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE SIGNIFICANCE OF "AUTOMATIC" AND "SEMI-AUTOMATIC" WEAPONS

Both the Stockton and Montreal massacres involved "semi-automatic" rifles. Much of the editorial comment in Canada after the tragedy in Montreal called variously for the banning of "automatic" and "semi-automatic" weapons, often confusing the two kinds or assuming that they are equally dangerous.

Fully-automatic weapons ("automatics", which include machine-guns, sub-machineguns, automatic assault rifles and machine pistols) are firearms which are capable of firing bullets continuously with one pull of the trigger. Semi-automatic weapons fire only one bullet with each squeeze of the trigger, but automatically use the firing operation to load another round into the firing chamber. The number of times they will do this depends on the size of the ammunition magazine attached to the weapon. A non-automatic rifle or shotgun requires some sort of manual action to eject the spent cartridge casing and insert another round for firing. This operation obviously takes more time than the almost instantaneous reloading action of the semi-automatic firearm, but with some weapons it nonetheless can be done very quickly. So long as a magazine is attached and the shooter does not have to remove the spent cartridge and insert another round by hand, any modern rifle or shotgun can fire more than one round relatively quickly.

Fully-automatic weapons are obviously dangerous and have been banned in Canada since January 1, 1978. Semi-automatic weapons vary enormously in firepower and destructive potential. This depends on a number of factors, including the size (calibre) of the bullet it fires; how rapidly it will fire and how long it will do so without jamming; the speed (velocity) with which it fires a bullet; the kind of ammunition it uses; and the size of the ammunition magazine attached.

Most military assault rifles are now fully-automatic, although some are semi-automatic. The cost of automatics and the large amount of ammunition which they use are the primary reasons why semi-automatics are still used for such purposes. Those which are

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

semi-automatic, either manufactured as such or converted from fully-automatic, are generally capable of rapid fire and great destruction, as the semi-automatic AK-47 used at Stockton demonstrated. Semi-automatic rifles include, however, the military-style weapon used at Stockton, the rifle used at Montreal, which is also high-powered but does not resemble a military weapon and is apparently also in common use for hunting, and low-powered, low-velocity, low-calibre standard .22s which are commonly used to introduce young people to firearms - a broad range of weapons.

The weapons which Bill C-80 and the proposed regulations would ban are military-style semi-automatics. Those converted from automatic assault rifles or machine-guns would all be banned by the bill, and some specific semi-automatic rifles, presumably manufactured as such, with military and para-military characteristics and capabilities, would be banned by regulation. Some of these military-style weapons are used for hunting and recreational shooting purposes, but they were not primarily designed for that. On the other hand, some non-military style weapons, including many designed purely for hunting and other sporting purposes, possess formidable fire-power. It remains to be seen whether the government's distinction between military-purpose and other semi-automatic rifles can be logically and legally maintained, and made workable in practice.

THE STRUCTURE OF THE GUN CONTROL REGIME

There are three principal elements to the control of firearms in Canada - prohibitions and restrictions on the availability of certain weapons; screening of those who wish to acquire firearms; and criminal penalties for the misuse of firearms, particularly their use in the commission of other criminal offences. Bill C-80 and its accompanying regulatory proposals would add significantly to the first two elements.

"Prohibited weapons" are defined in section 84 of the *Criminal Code* and, besides switchblades and flick knives, include: silencers; all fully-automatic firearms except those which were grandfathered in 1977; sawed-off rifles and shotguns (presumably because

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the purpose of sawing them off is to use them for criminal purposes); and weapons prohibited by cabinet order. The effect of the prohibition is total, except in regard to the police, correctional and other public officers, and the military. The weapons cannot be imported into Canada, or used or possessed in the country, and anyone found in possession of one is liable to a prison term of up to five years.

"Restricted weapons", also defined in section 84, include: all handguns; semi-automatic firearms with barrels shorter than 470 mm. (18.5 in.); any rifle or shotgun which can be fired while its stock is folded or it is otherwise telescoped so that it is shorter overall than 660 mm. (26 in.); those automatic weapons grandfathered in 1977; and any weapon restricted by order (this power has been used at various times to restrict particular models of military or para-military rifles). All such weapons must be individually registered, and the owner must be granted a registration certificate. Such certificates are more difficult to obtain than a simple certificate to acquire a firearm, a FAC, and the weapon may only be possessed if it can be shown that it is required for certain specified purposes - the protection of life; in connection with a lawful occupation; target practice at a recognized club or under controlled conditions; as part of the collection of a genuine gun collector (the most problematic category); and as "relics". Almost 1 million such weapons had been registered in Canada as of the end of 1989.

All other firearms are completely unrestricted, although since the beginning of 1978 a FAC has been required to purchase them. No permit or certificate is required to possess an unrestricted firearm acquired before 1978, of which there may be several million in existence.

DESCRIPTION AND ANALYSIS OF SELECTED ISSUES

PROHIBITION OF CONVERTED AUTOMATIC WEAPONS

Clause 2 (3) of the bill would expand paragraph (c) of the definition in section 84 (1) of the Code of a "prohibited weapon" - the paragraph that deals with fully-automatic weapons. It would expand this

definition beyond a weapon actually having the "capability" of continuous fire, to one "assembled or designed and manufactured" with this capability, "whether it not it ha(d) been altered" to fire only as a semi-automatic. Some of these converted automatics have already been found to come within the definition of a prohibited fully-automatic weapon, because of case law that has interpreted "capability" of automatic fire to include those converted weapons which can be relatively easily re-converted back to full automatic.(1) To that extent the amendment would simply confirm the court judgements, and make it unnecessary to litigate the status of future shipments. The litigation might continue, however, because the question of ease of convertibility would appear to be relevant to the question of which converted automatics would be grandfathered.

Other converted weapons deemed to have been permanently converted might now fall within the class of restricted weapons because of their small size, or because they have been restricted by order (at the moment only the semi-automatic version of the FN-FAL, once a standard NATO and Canadian Forces weapon, is on the Restricted Weapons Order). Still other permanently converted weapons (disregarding for the moment the controversy as to whether any conversion is likely to be permanent) would not come within even the restricted class, and could be legally sold to anyone possessing a FAC.

A. Convertibility

The capacity of weapons manufactured as fully-automatic to be reliably converted to semi-automatic, and the converse, the capacity of weapons not originally manufactured as automatics to be converted to fully-automatic fire, are both matters of controversy. The view of the

---

(1) Notably *R. v. Global Armaments Ltd. et al* (1988), 93 A.R. 77, affirmed by the Alta. Ct. of Appeal, unreported, April 10, 1990, and confirmed by decisions of the Ontario Supreme Court as well, including *R. v. John F. St. Amour and Marstar Armaments International Inc.*, unreported, October 16, 1990, Ont. H.C.J. There have also been decisions where the courts have affirmed the seizure of military-design weapons originally manufactured as semi-automatics, but which had the capacity to be easily converted to fully-automatic fire eg. *P. C. Rowsom v. Bernard Hasselwander*, unreported, January 19, 1990, Provincial Court (Criminal Division), Guelph, Ontario.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

government, and that of many police experts, is that it is very difficult to convert an automatic weapon so that it cannot be relatively easily converted back to fully-automatic fire. The government thus proposes to ban all converted automatics as potential automatic weapons, and a danger as such.

Conversely, the government maintains that the basic design of firearms not originally manufactured with this capacity makes any conversion to automatic fire too difficult to pose a significant danger, and that in particular any hunting or recreational shooting rifle or shotgun converted in this way would soon jam. It thus proposes to ban no weapons manufactured as semi-automatic based on a danger of convertibility. The proposed regulatory ban on specific semi-automatic assault rifles is based on their high fire-power.

The views of shooters' organizations differ, but they are all opposed to the government's view of the danger of convertibility. The Shooting Federation of Canada and the Firearms Legislation Committee of the Canadian Wildlife Federation both maintain that some conversions of automatic weapons are reliably permanent, while others are not. They therefore assert that it is not necessary to ban all converted weapons, and that quality control at the border could ensure that those converted weapons allowed entry would not pose a significant danger of being reconverted into prohibited fully-automatic weapons.

The National Firearms Association on the other hand, and many individual gun-owners, maintain that any semi-automatic weapon, including those manufactured as such, and regardless of whether it is of military design or is purely a hunting and recreational shooting weapon, can be converted to fire as an automatic weapon. They thus dismiss the distinction between converted automatics and weapons originally manufactured as semi-automatics as meaningless, and the prohibition as unnecessary and ineffective as a tool to limit the availability of automatic weapons. They are also concerned that if a prohibition based on convertibility were added to the Code, it would be the thin edge of the wedge which could lead ultimately to the banning of all semi-automatic weapons.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The technical arguments may not be resolvable, and to a large extent the expert view accepted by many people on these questions will be dictated by the general view they take of the desirability and justifiability of gun control in general. The technical arguments would continue to be important, however, to the concerns of many gun-owners that the government proposals threaten their continued use of any form of semi-automatic firearm.

B. Grandfathering of Existing Converted Automatics

The technical arguments about convertibility might also bear upon the the interpretation and workability of the grandfathering provision for current owners. Clause 2 (5) of the bill would preserve at least some of these weapons, adding them to the definition of restricted weapons. The same approach was taken in 1977 when fully-automatic weapons were prohibited, but grandfathered to most of the then current owners. Converted automatics would be preserved to the extent that they were registered as restricted weapons by a certain date (for technical reasons a transitional provision is needed because many of these weapons are not now subject to registration as restricted weapons), and if they "formed part of the gun collection ... of a genuine gun collector".

There are a number of potential problems with this provision. The recent battles which have been fought between gun-dealers and owners in possession of converted automatics, and authorities seeking to confiscate such weapons or have them declared forfeit as prohibited automatic weapons, might mean that many of those who now own such weapons would be unwilling to bring them in for registration as grandfathered and restricted weapons. Many gun-owners have asserted that this would indeed be the case. The provision presumably applies only to those weapons which have been permanently converted within the meaning of the recent case law, and firearms officers would presumably continue to confiscate those deemed too easily reconvertible to full automatic fire.

The bill does provide for the power to proclaim amnesty periods in regard to newly prohibited converted automatics. It would allow them to be surrendered without fear of prosecution, but would not deal with the concerns of those who wish to retain their weapons.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

This could mean that the exemption provision might simply not be taken advantage of by many current owners, or subjected to continuing litigation, and for either or both reasons would not operate as intended. If significant numbers of converted automatics continue to exist as illegal weapons, the practical workability of the grandfathering provision could be compromised. The police would not have a record of such weapons, and their loss or theft would not be reported. Moreover, respect among many gun-owners for the entire gun control regime, already low in some quarters, could be eroded even further. Declining respect and support for the system among the gun-owing community would further hamper its overall effectiveness. On the other hand, the complete absence of a grandfathering provision would cause a much greater furor among gun-owners.

The answer to these concerns may be that ease of convertibility would cease to be a concern because only those converted weapons in the hands of "genuine gun collectors" would be exempted. After all, "genuine gun collectors" were allowed to keep fully-automatic weapons when these were prohibited in 1977. This would run counter, however, to the litigation which has been conducted in recent years to include easily convertible weapons as prohibited weapons, and could create unjustifiable anomalies. The 1977 grandfathering provision may also not have operated as selectively as the "genuine gun collectors" limitation would seem to suggest.

Some expert observers have suggested that after the 1977 provision came into effect most, or at least many, of those in possession of automatic weapons who brought them in for registration as grandfathered weapons were allowed to declare themselves to be "genuine gun collectors" and keep the weapons, even if they had no previous history as collectors. Despite this, many were apparently never registered because of fear of confiscation or because ownership as a "collector" would entail certain practical restrictions. It has been suggested that this would also be the case with the proposed grandfathering provision regarding converted automatics. The background information released by the Department of Justice with the bill notes that possession of these weapons would be

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

grandfathered "to current owners as per the 1978 legislation", but does not note that continued legal possession would depend on the owners being "genuine gun collectors".

If no real distinctions would, or could, be made between current owners of converted automatics based on whether or not they were "genuine gun collectors", it might be preferable for the grandfathering provision to be re-drafted so as not to further muddy the question of what a "genuine" gun collector is. There is no definition of this term in the Code or in regulations, and the issue is critical because one of the categories of those eligible to own "restricted" weapons are those who are "genuine gun collectors." Guidelines have been developed by the CPFOs in regard to this distinction, but they are oriented to distinguishing between those who are merely gun collectors, and those who are also gun dealers. The National Firearms Association has asserted that anyone who otherwise qualifies to own a firearm can also be a genuine gun collector because any collection has to begin with a single firearm. This is an issue which should be clarified in general, and in the interim the meaning of the grandfathering provision in this bill might benefit from some clarification.

PROHIBITION OF SPECIFIC MILITARY AND PARA-MILITARY WEAPONS

The government's intention to ban, by cabinet order, specific models of military and para-military weapons is purely an announcement at this point. This is also the case with the proposed ban on large capacity magazines, but both these measures are primary features of the package as announced, and must thus be examined. The ban on large capacity magazines will require an amendment to the enabling power, which Bill C-80 would make. The Minister of Justice proposes to use the enabling power as it is presently constituted to ban military-style weapons, so the bill makes no amendments relevant to this proposal. As is suggested below, however, the present enabling power may not be sufficient authority for the action proposed, and the government may have to amend the power if it wishes to carry through on the proposed ban.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Many of the military-design weapons now imported into Canada are converted automatics, and would thus be banned by the bill itself. The proposed object of the regulatory action would be military semi-automatics, and the "civilian" versions of military assault weapons, which are often based on the same design and differ only in that they are manufactured as semi-automatics. Some of these weapons may now fall within the restricted class, either because of their small size or because they have been designated restricted by cabinet order (only one at the present moment, as noted above). Others are now completely unrestricted, however, and none are banned entirely.

Although the power to restrict weapons has been invoked to control the use of specific semi-automatic military and para-military models, this would appear to be the first time that the government has expressly proposed banning any model of semi-automatic firearm because of its military design. The government's view is that they pose a risk to the general public because of their high fire-power, and have no legitimate hunting or recreational shooting purpose.

The Minister of Justice proposes to develop the criteria which would be used to designate the specific models to be banned on the basis of wide-ranging consultations with police, provincial governments, representatives of hunters and recreational shooters, and others. The Minister has, however, already distributed a proposed or working list of criteria to interested parties, based on the criteria used by the American federal government in imposing importation bans on semi-automatic assault rifles after the Stockton incident. The list includes such features as the ability to accept large capacity magazines, folding and telescoping stocks, pistol grips, bayonet mountings and flash suppressors, bipods, grenade launchers, and night sights. These are all features which have obvious military purposes and which the government feels do not have any legitimate hunting or recreational shooting purpose. The criteria, it should be noted, would not appear in the proposed regulations. The order would simply ban specific models by name.

Gun-owners have questioned the distinction which the government proposes to make between military-design semi-automatics and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

those not produced for a military purpose or with military characteristics. Whether this distinction can be logically maintained may be a question. The weapons used at Stockton and Montreal may illustrate the problem. The AK-47 used at Stockton has the characteristics identified by the Minister, and is the sort of weapon which would be an obvious candidate for banning. Because they are designed, even as semi-automatics, for continuous fire in combat situations where both rapid-fire and high-velocity power are desirable, they are capable of great destruction in the hands of a deranged person, as the Stockton massacre showed. There is no doubt that they have the high fire-power capability that the government, and many others, feel is a threat to public safety.

On the other hand, hunting and recreational shooting weapons may also have a high fire-power capability, at least on some level. In some cases high-velocity weapons (although not rapid-fire weapons, as military assault rifles must be) are legally required to hunt big game (soft-nosed "mushrooming" ammunition is also apparently commonly used for hunting, but is outlawed by the Geneva Convention for military use). The concern is that low-powered weapons could simply leave a large animal wounded and suffering (a reason also advanced by gun-owners as to why semi-automatic weapons are desirable for hunting - they make it easier to ensure a killing shot). The Ruger Mini-14 used by Marc Lépine at Montreal apparently does not have the military characteristics described by the Minister, although it is a high-velocity weapon that was also obviously capable of reasonably rapid fire, and could be described as a "high fire-power" weapon.

Both the AK-47 and the Ruger Mini-14 can obviously pose a risk to public safety, but it can be argued that military-design weapons are likely to possess high fire-power on all levels, are thus more likely to pose a danger, and are not required for hunting or recreational shooting purposes in any case. That may be a sufficient logical distinction to ground the proposed ban, although if high fire-power alone were the criterion it is difficult to see how the government could take action against all the weapons which could threaten public safety without interfering with weapons that are used for hunting and other purposes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

That may not be a sufficient legal distinction, however, given the present extent of the power to ban weapons by cabinet order.

All of the material distributed so far concerning the proposed action speaks of "prohibiting" military and para-military weapons. At the press conference given after the tabling of Bill C-80, however, the Minister spoke of making specific firearms "prohibited weapons or restricted weapons". There is a significant difference between the two categories (as is outlined in the section of this paper entitled "The Structure of the Gun Control Regime"), and the effect of being classified in one or the other category. There is also a significant difference between the power to ban a weapon by cabinet order and the power to restrict a weapon by order.

The power to restrict weapons by order applies to a weapon of any kind, other than "a shotgun or rifle of a kind that, in the opinion of the Governor in Council, is reasonable for use in Canada for hunting or sporting purposes" (emphasis added). The apparent limit on the power is thus a very narrow one. The test for exemption from the power is a subjective one, and the subjective opinion of the cabinet is all that counts. Barring evidence of clear bad faith, the cabinet is presumed to be of that opinion whenever it places a weapon on the Restricted Weapons Order, and that opinion cannot be challenged.

The power to prohibit weapons by order is subject to a much stricter and more effective limitation. The power does not extend to "a firearm of a kind commonly used in Canada for hunting and sporting purposes". This is a matter of statutory interpretation and objective fact, and the government's "opinion" that a firearm is not "reasonable" for such use is not relevant. Whether or not a particular firearm comes within the meaning of the statutory exemption could be challenged, and it would be the decision of a court whether, in law and in fact, the firearm was beyond the government's power to prohibit by order.

There would appear to be little doubt that the government could restrict the AK-47 used at Stockton, or indeed the Ruger Mini-14 used at Montreal, if in its view these weapons have no "legitimate" hunting or sporting purpose. The power was challenged in 1978 in a case called

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Lawrence v. The Queen (2), and the Federal Court simply found that the cabinet's determination was not subject to judicial review. The object of the challenge was a Colt AR-15, the semi-automatic version of the M-16 automatic assault rifles used by American forces in Vietnam and elsewhere, and a likely object of the current proposed ban of military-style weapons.

The government could find itself fighting the Lawrence case again, and this time the government's action would clearly be subject to review by the courts. It is certainly questionable whether the government could include the Ruger Mini-14 on the list. Besides apparently lacking the military-design characteristics described by the Minister, there is considerable anecdotal evidence that it is indeed "commonly used" in Canada for hunting purposes. Whether the AK-47 or Colt AR-15, which do have those military characteristics, might nonetheless fall outside the power, is an open question. Because the power has not been used to prohibit long guns, the meaning of the exemption clause has not been the subject of interpretation by the courts. The meaning in this context of words and phrases such as "of a kind", "commonly" and "sporting" would have to be interpreted. It could be argued, for example, that all kinds of target-shooting, at least on a competitive level, constitute a "sporting purpose", and if specific models of military or para-military weapons are "commonly used" for such a purpose, they are beyond the power to prohibit by order. On the other hand, it could be argued by the government that any shooting activity that uses military-design weapons is not a "sporting" activity within the meaning intended.

The government might well be able to use the power which Bill C-80 would give it (to prohibit "devices" by order) to prohibit some of the military characteristics or accessories which are the indicators that the Minister has suggested might be used to identify the weapons to be banned. The point of these suggested criteria, however, is not to leave these weapons shorn of certain military accessories, but to identify those "high fire-power" military weapons which should be banned entirely because their basic design makes them both dangerous to public safety, and not legitimate for hunting and recreational use. The Minister made much at the

---

(2) (1978), 42 C.C.C. (2d) 230, (1978) 2 F.C. 782 (T.D.).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

press conference of the issue of "legitimacy". Military characteristics and accessories, and arguments about legitimate purposes and uses, are more relevant to the government's power to restrict weapons, which is based on its subjective opinion as to what uses are "reasonable." The question of what a "hunting (or) sporting purpose" is within the meaning of the Code may be subject to some interpretation, but in the end it would be more of an objective determination. The question of whether a firearm is "commonly used" for such a purpose would then be primarily a matter of fact.

LARGE CAPACITY MAGAZINES

This regulatory proposal is also still at the general announcement stage, but it has perhaps aroused the most vehement concern on the part of gun-owners and their organizations, and it is linked to Bill C-80. Clause 2 (4) of the bill would amend section 84 (1), paragraph (e) of the definition of "prohibited weapon". It would expand the power to prohibit by cabinet order to include a "device" as well as a "weapon of a kind..".

Although the government has so far proposed to use this power to prohibit only large capacity magazines, the expanded power would potentially cover many other parts and accessories of firearms. The Department of Justice has also indicated that it might be used to prohibit parts and accessories of weapons other than firearms. The word "device" is undefined, and this is apparently intentional so that the power could be used with maximum flexibility. Representatives of gun-owners have sharply criticized the vagueness of the proposed expanded power, and expressed fears as to the extended uses to which it might be put. The dictionary definition of "device" includes any "contrivance, invention, thing adapted for a purpose or designed for a particular function". It is indeed a rather vague, all-encompassing term.

Beyond the future possibilities of how such a broad power might be used, gun-owners organizations and many individual gun-owners have reacted strongly to the proposed ban on large capacity magazines. The government's view is that there is no legitimate purpose for such

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

magazines, and this proposal clearly is one element of the response to the Lépine massacre. Although the rifle used by Lépine does not apparently come from the factory equipped with a large magazine, he was able to obtain and use two 30-shot magazines that fitted the weapon, and this may well have contributed to the extent of the carnage. Some gun-owners have responded that this was an isolated incident, and that there have been no other incidents in which large capacity magazines have been shown to pose a particular danger.

Whether or not large magazines have posed a danger to the public in the past is difficult to say. Statistics do not exist that would allow for a definitive judgement to be made as to the role they may have played in general criminal activity, particularly crimes involving gangs. Whatever their role in the past, the Lépine massacre perhaps showed their continuing potential for destruction in the hands of a deranged person. Screening requirements will never be foolproof, and it may be argued that anything that will lessen the danger when such incidents do occur is justifiable, particularly if there is no off-setting need that can be shown for this capacity in any legitimate hunting or recreational shooting pursuit.

The response of gun-owners has been two-fold. They have suggested that the prohibition would be impossible to enforce. They have asserted that magazines of a larger capacity than the proposed limits could easily be obtained in the United States, and that there are already many thousands in the country (there are reports of large demands for such magazines now, although their possession would not be grandfathered if the prohibition were imposed). The possibility that a law can be easily evaded is a questionable argument for not attempting to prevent a potential danger, but any criminal law must be susceptible of sufficiently effective enforcement that it does not simply cause disrespect for the law. The proposed prohibition would at least prohibit further legal sales of such large capacity magazines in Canada.

More importantly, gun-owners argue that there are legitimate sporting uses for magazines larger than the proposed limits. They also assert that the proposed limits are based on assumptions that simply make

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

them unworkable, and will produce unintended results or unjustifiable anomalies. The proposed limits are on all handgun magazines that can hold more than 10 cartridges, and magazines for semi-automatic rifles than can hold any more than 5 centrefire cartridges (the other variety - rimfire cartridges - are used primarily in inexpensive, low-powered rifles such as the standard .22 calibre rifle).

Gun-owners make a number of arguments in regard to the basis upon which the proposed limits have been constructed. They argue, for example, that magazines are not all exclusively designed for either handguns or semi-automatic rifles, or for specific kinds or models of firearms, and that this interchangeability means that the government's proposal is fundamentally flawed. Magazines with a 7 or 10 round capacity designed to fit W.W.I or II vintage Lee-Enfield rifles could be banned because they might also work on more modern semi-automatic rifles. Handgun magazines with more than 5 but less than 10 rounds would end up prohibited because they would also fit some models of semi-automatic rifles. Valuable firearms with built-in magazines over the limit, or for which no legal magazines could then be obtained, would effectively become worthless.

They also assert that many, if not most, competitive shooting events, for both handguns and rifles, use weapons designed for magazines that could be banned. The ban could be an intentional result, because the magazines are over the limits proposed by the government for that type of weapon, or an unintended and anomalous result, because the magazine, although legal for the type of firearms in which it is used in competitions, is over-capacity for some other type of gun in which it will also fit. Canadian shooters would find it difficult or impossible to engage in competitions which are internationally recognized sports and in which they now engage on both the domestic and international level.

The government disputes all of these contentions to a large extent. In particular, it disputes the assertion that the proposed limits would interfere significantly with the majority of competitive shooting sports. It acknowledges that the limits would affect the viability or value of some individual firearms, and would affect some competitive shooting, but insists that the proposals announced constitute the best

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

compromise that can be made between the needs of public safety and the legitimate needs of hunters and recreational shooters.

At the press conference following the tabling of Bill C-80 the Minister of Justice concentrated on the lack of any legitimate need for large-capacity magazines for hunting purposes, and the dangers they posed in those situations and in the hands of those who threaten the public. If it can be shown that the proposed limits would have unintended or anomalous results, and in particular would interfere substantially with recognized sporting events, the government might be willing to re-design the basis of the proposed limits, or make exceptions that would allow competitive shooters to continue to use over-capacity magazines, perhaps under controlled conditions. There would be ample opportunity to do so, as the ban would be imposed at the discretion of the cabinet, and there would thus be no time constraints on the design of workable regulations. No doubt this will be the subject of much consultation, although some shooters' representatives appear to have the impression that there will be no further consultations on this issue.

They are also concerned that there will be no opportunity to deal with their concerns before a legislative committee, as the proposed limits would not be imposed by Bill C-80. The bill would grant only the enabling power to impose the limits by cabinet order. The sort of concerns they cite, however, might be easier to deal with in detailed regulations than in a bill. The power to prohibit weapons by order has not been used in the past to produce the sort of detailed regulation that might be necessary in this case, but there would appear to be no reason why the prohibition order could not be crafted in this way.

NEW REQUIREMENTS FOR OBTAINING A FIREARMS ACQUISITION CERTIFICATE

Bill C-80 would make a number of changes to the requirements for obtaining a FAC, the certificate required of anyone who wishes to obtain a firearm of any kind in Canada. In contrast to the proposed restrictions on firepower, all of the changes to the FAC process (but one) are set out in the bill, although a key element of one of the more noteworthy proposals would appear later in the form of regulations. The

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

new process would require the applicant to submit a photo (this requirement would be imposed by regulation), two references, proof of competency in the safe handling of firearms and knowledge of gun control laws, and to wait a mandatory 28-day period before receiving a certificate.

A. References

This is perhaps the most important of the proposed changes. It is clearly to some extent a response to the Montreal massacre. It would seek to strengthen those provisions of the Code that try to screen out those who may pose a danger to the public from obtaining any kind of firearm, at least legally. The Lépine massacre shows that even if access to the fire-power of military-design weapons is prohibited or restricted, a disturbed person can still go on a murderous rampage using an unrestricted gun which can be obtained with only the most basic level of screening, the FAC.

Clause 16 (4) of the bill would amend section 106 (8) of the Code (section 106 sets out the application process) to require the applicant to furnish the names of two persons who have known him or her for at least three years, and who could confirm that the information submitted with the application was true. Not everyone could be a reference - these persons would have to "belong to a class of persons prescribed by regulation". It seems to be anticipated that the process would operate much like that which requires applicants for passports to furnish references, although the Department of Justice has suggested that the class of person who would be eligible to act as references might be somewhat broader. The passport reference class is restricted to those in certain occupations - doctors, lawyers, engineers, etc. - or those holding certain offices - mayors, etc. The FAC reference class might be defined in such a way as to include any "respected member of the community".

At first blush this would appear to be a good way of helping to ensure that those who should not have access to firearms are screened out. As the only system we have for screening out unreliable people is their past history of violent behaviour, anything that helps to make the information submitted about this past history more reliable should make the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

system more effective. There are a number of questions, however, that would be critical to whether the new requirement operated effectively and fairly. The definition of the class of persons eligible to act as references would be one key element. If the prescribed class is too wide, so that applicants could simply get their friends to guarantee their applications, the requirement could have little effect, (although, as is suggested below, these may be the people in the best position to know whether the information submitted by the applicant is true or not). If on the other hand, the class is drawn too narrowly, it could be difficult or impossible for those who are too mobile or too isolated to find two persons who qualify and have known them for three years, and many who would otherwise be eligible for a FAC, may be denied one unfairly.

It may also be questioned how likely it is that those who would be judged sufficiently respectable and impartial to be eligible to be a reference would be in a position to verify the sort of information that the applicant for a FAC must furnish. Those who act as references for passport applications are really only being asked to guarantee that the applicant is who he or she says they are. Those who would "confirm" FAC applications would be asked to verify more problematic, private and possibly subjective matters - such as whether the applicant has been treated for a mental disorder involving violence. Are "respected members of the community" expected to know this kind of information about a broad range and number of their fellow citizens? Close friends and neighbours might be more likely to know, but might be somewhat suspect as guarantors, and would be put in a very difficult personal position if asked to guarantee an application in a borderline case.

Some newspaper editorials have appeared to assume that these references, often referred to as "sponsors", would be attesting to their personal view that the applicant was the sort of person who could be trusted with a firearm. It may be suggested that many of those who hope that the references requirement would add substantially to the screening process may also be hoping that most or at least some of those who would be asked to act as references would see their role in this way. It has been suggested that Marc Lépine, for example, might not have been able to

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

satisfy such a requirement, although it has not been reported that any of the information he submitted on his FAC application was untrue. It must be emphasized that all the references would be asked to do, and it could be argued that all that could reasonably be expressly asked of them, is to verify the information submitted by the applicant. As noted above, even this responsibility, given the nature of some of the questions asked on a FAC application, could be quite an onerous one.

B. The 28-day Mandatory Waiting Period

Clause 16 (1) of the bill would amend section 106 (1) of the Code to require that there be a mandatory 28-day waiting period between the application for a FAC and its issuance. The press release which accompanied the tabling of the bill suggests that this period would "enable a thorough assessment of the applicant". That opportunity is already available, as there is no time limit in the Code now for the processing of an FAC application. Firearms officers can now take all of the time they feel is necessary, and customarily do, to do all the investigating that they feel is necessary or feasible. Chief Provincial Firearms Officers in some of the provinces have indicated that firearms officers nonetheless sometimes <u>feel</u> under pressure to hurry the assessment of a FAC application, particularly in small-town and rural areas, and that a mandatory waiting period will improve the vetting of some applications by eliminating this feeling of pressure. While this may be true, the same result might be accomplished by administrative tightening up of the vetting process. Although the National Firearms Manual prepared by the RCMP sets out detailed guidelines for procedures to be followed, there have been suggestions that there is not a reasonable level of uniformity across the country in the vetting of FAC applications.

It may in any case be suggested that there is little more that firearms officers can do other than what they now do in processing an application. As noted above, all that they can do is check out an applicant's <u>history</u>, and their sources of information for doing this are limited. Alternatives such as psychological questionnaires would probably not be administratively feasible or would be prohibitively expensive, and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

would raise questions of legal propriety. The Code instructs firearms officers to look at whether the applicant has a criminal record or history of mental disorder involving violence, or any other history of violent behaviour (at least within the preceeding five years). Criminal records are computerized, and it is thus relatively easy for a check to be made of criminal convictions. Histories of mental disorder are not available from a central and easily accessible source, and are protected by laws and principles of confidentiality of medical information in any case.

The only really accessible sources of information about past violent behaviour, including criminal behaviour that has not resulted in a conviction (for reasons of plea bargaining or otherwise), and mental disorder associated with violence, are the local records of the police force in the community in which the applicant lives, and those of the communities in which the applicant has resided in the previous five years (assuming that the police have been involved in investigating a violent incident involving the applicant, which is often the case). In particular cases where the firearms officer is suspicious (and the personnel are available) an investigator may contact by phone or visit neighbours, spouses or ex-spouses, etc., but these cases will be relatively rare, particularly when it is only a FAC and not a Restricted Weapon Registration Certificate that is being applied for. It would simply not be administratively possible, and would certainly be prohibitively expensive, to carry out such extended investigations of the close to 200,000 FAC applications received each year.

It is thus questionable whether a mandatory waiting period would enable the police to make a more thorough assessment of FAC applications than is now the case. The other reason advanced by the government for this requirement does not, however, relate to the adequacy of the assessment process. The period has been described as a "cooling-off" period, to discourage those whose motivation for wishing to acquire a firearm is an emotionally-motivated desire to harm themselves or others. It is hoped that the passions that might otherwise lead them to use a firearm for such a purpose will not survive the mandatory waiting period. While this would seem to be a sensible requirement, and has been

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

reflected in a number of proposals in Private Member's bills over the years, the proposed period of 28 days may merit some study. It has been suggested that 28 days is longer than is needed to act as a cooling off period, and could create hardship for those whose livelihood depends on access to firearms. There would appear to be no magic to the 28-day period, and another period, for example 14 days, might be shown to be equally likely to be effective, or might, as is suggested below, be substituted in appropriate circumstances.

C. Mandatory Safety Courses

Clause 16 (2) would repeal the present section 106 (2) (c) of the Code and replace it with a virtually identical provision. The present provision (which has never been proclaimed) requires applicants for a FAC to show evidence that they have either successfully completed a course or passed a test in the safe handling and use of firearms. The replacement provision would add only that the course or test must include knowledge of gun control laws. While this may be a useful addition to the requirements, the new provision would also seem to be designed to signal the government's commitment to act on implementing the requirements enacted in 1977.

It would appear that all parties, shooters and their organizations, provincial governments, and the federal government - are now prepared to work together to create a system of firearms safety training programs that will allow for the proclamation of this important aspect of the 1977 screening process. Implementation will not be easy, however, and it has only begun. The plan appears to be to adapt the hunter safety courses that are available (and required) in most provinces to create firearms competency programs that could be used to train all shooters. Hunter safety courses will not translate exactly, particularly since the training involves firearms safety only in part, and only for rifles and shotguns. A national safety training program would have to involve instruction on all types of firearms, including handguns. Hunter safety programs in different provinces also vary greatly in content. For example, it has been suggested that an effective firearms safety program should involve actual hands-on training at a firing range, but not all hunter

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

safety courses include this element. Proclamation of this requirement could take some time yet, and will depend more on the development of the necessary programs than on the fate of Bill C-80.

Failure to make progress on the implementation of the training course requirement enacted in 1977 appears to have been the result of a number of factors, but the primary problem appears to have been a matter of cost. The federal government after 1977 prepared some resource materials and went to work to develop national standards for such courses, as it is doing now, but the provinces were apparently unwilling to undertake responsibility for administering a federally-mandated program without the federal government covering all of the costs, and the provinces were apparently not satisfied with the federal government's past proposals for cost recovery. As part of the current package of proposed reforms, the federal government is, however, planning to raise the fee for a FAC from $10 to $50, and the additional funds raised will presumably be used, perhaps among other things, to cover the costs of setting up and administering safety training courses. Unless the federal government is willing to transfer the necessary funds, however, the provinces may not ultimately be willing to cooperate to the extent necessary, as there is no indication that they are any more willing now to bear any more significant a portion of the costs than they were after 1977.

D. Different Requirements for Northerners and Previous FAC Holders?

Shooters' organizations have for a number of years expressed support, and even actively lobbied, for mandatory safety courses. There has therefore been support expressed for this aspect of the government's current reform package by many gun-owners, but they have also criticized the fact that the requirement would apply each time someone applied for a FAC. FACs are good for five years, and for an unlimited number of unrestricted firearms, but firearms need to be replaced from time to time for various reasons, and for certain technical reasons many shooters require a current FAC at all times. There are therefore a significant

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

number of applicants for FACs who have been approved in the past, but whose FAC has expired.

Gun-owners' representatives have thus argued that there should be a renewal process whereby those who have previously held a FAC would be able to get another one without going through the full approval process, and they are disappointed that Bill C-80 does not provide for one. It may be necessary to ensure that someone seeking a new FAC has not had criminal or other violent behaviour problems since last being approved, public, but there would certainly appear to be a strong argument that they do not need another firearms safety course, or at least a complete course. Gun-owners make the same argument about the proposed requirements for references and the mandatory 28-day waiting period. Generally they are unhappy about the references proposal in any case, but some have expressed approval for a mandatory waiting period for first-time FAC applicants. The case for a renewal procedure that does not require those who have previously held FACs to provide references, take a safety course, and wait a full 28 days would appear to merit some study.

The same argument has been made on behalf of those from rural or northern areas, particularly those whose livelihood depends on having a firearm - hunters, trappers, those who must defend their livestock against predators, etc. Their mobility or isolated location may make getting references from two persons who are in the prescribed class and have known them for three years very difficult or impossible; those who use firearms all the time may have less or no need for safety training courses; and a 28-day waiting period could be a real hardship for someone who loses his or her firearm during a hunting or trapping season and has to wait a mandatory month to get a new FAC. Perhaps even some first-time applicants in rural areas - those who have been using guns in the course of earning a living for years but may never have needed a FAC because they had firearms acquired before the FAC requirement was imposed in 1978 - should not be subject to the full range of the proposed new requirements.

Ironically, the requirements for references and a mandatory waiting period may be primarily designed for more anonymous urban areas where FAC applicants are less likely to be known to the police and checking

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

them out may be more difficult, but the mandatory waiting period at least may be unnecessary in such areas because volume and the attendant administrative delays now result in a waiting period that is often longer than the proposed 28 days. The effects on rural and isolated areas where the need for such requirements is arguably less may, on the other hand, be much greater. The government case is built on the need to protect the public, an assessment that the effects of the measures needed on "legitimate hunters or sporting shooters" will be minimal, and the lack of any offsetting "needs" on the part of gun-users that would be impaired by these measures. There may thus be a case for different or alternative reference or information verification requirements in rural, northern, or other isolated areas, particularly where some sort of occupational need can be demonstrated. The same case might be made for a shorter mandatory waiting period, particularly in cases where it can be shown that it may produce hardship, or at least for a discretion vested in someone in authority to make exceptions in appropriate cases.

OTHER CHANGES TO THE FAC PROCESS

A. Fees

There are two other changes which Bill C-80 would make to the FAC process that have been strongly criticized by gun-owners. One of these is to the process by which the fee for a FAC would be set. Clause 16 (5) would amend section 106 (11) of the Code to remove the reference to a $10 fee, and replace it with a reference to the "fee prescribed by regulation". While gun-owners acknowledge that some increase is justified, as the fee has not risen since it was set in 1977, they charge that the proposed increase to $50 (this is a proposal only at this point - it could be higher and is unlikely to be lower) is too big a jump. More importantly, they are concerned that it could be raised even higher in the future.

It is certainly true that the fee could go higher in the future. The government's announced intention is to set the various fees provided for in the gun control regime so as to provide sufficient revenue

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

to administer the system. Gun-owners argue that the full burden of the cost of the system should not fall on them, while others argue that that the fee should be set much higher - $100 or $200 - to act as a deterrent to unnecessary gun ownership. In any case, there would appear to be a strong argument for sufficient cost recovery to make the system viable. As noted above, the safety training requirement in particular may well be difficult or impossible to implement unless the system itself raises sufficient revenue to cover the costs.

In addition, it should be noted that it is most unusual now for fees of this nature to be set out in a statute. Most such fees are now prescribed by regulation, and can thus be adjusted more regularly to reflect inflation, changing costs, and other relevant factors.

B. Revocation of FACS

The other change which the bill would make is the addition of a power to revoke FACs. Clause 24 (1) would add a new subsection (2.1) to section 112 of the Code to allow a firearms officer to revoke a FAC where the officer had notice of information that indicated that this was desirable in the interests of the safety of the FAC-holder or anyone else. Section 112 now provides for the power to revoke restricted weapons registration certificates, permits to carry, etc.

Most of the concern has been the result of a misunderstanding occasioned by the fact that the bill does not itself provide for an appeal procedure from such a revocation. Gun-owners have thus charged that this would allow a firearms officer to negate the overturning by a court of a refusal to issue a FAC (such a refusal is appealable) and that there would be no recourse to the FAC-holder. In fact the power to revoke would be subject to the full right of appeal given by the existing section 112 (8) to anyone "who feel himself aggrieved by (a) any action or decision taken under this section", which would include a revocation made pursuant to the new section 112 (2.1). The officer would thus be empowered to act only on information which came to light, or more likely an incident which occurred, after the FAC was issued, and the revocation would be subject to an appeal to a provincial court judge.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

RESTRICTED WEAPONS CERTIFICATES - PROOF OF SAFE STORAGE

The press release from the Department of Justice concerning Bill C-80 lists "proof of safe storage facilities before a restricted weapons registration certificate could be granted" as one of the highlights of the public safety measures which it would introduce. The bill would indeed introduce a requirement that proof of ability of comply with safe storage requirements be shown before a restricted weapons certificate could be granted, but only when the certificate was sought for one specific purpose - where the restricted weapon would form part of the gun collection of a "genuine gun collector".

Section 116 (g) of the Code authorizes the cabinet to make regulations "prescribing conditions relating to the storage, display, handling and transportation of restricted weapons that form part of the gun collections of genuine gun collectors". Pursuant to this authority, Section 14 of the Restricted Weapons and Firearms Control Regulations (SOR/78-670) prescribes these conditions. Clause 19 (3) of Bill C-80 would amend section 109 (3) (d) of the Code (which provides for the issuance of registration certificates for restricted weapons to "genuine gun collectors") to require that these gun collectors show that they have complied with these conditions.

The theft of weapons legally possessed by legitimate gun-owners, particularly gun collectors, is cited by many police sources, including the Association of Chiefs of Police, as a prime source for guns used in the commission of criminal offences. Because of the quantity and range of weapons in the possession of some collectors, including grandfathered automatic weapons, the security of this class of ownership is of particular concern. It might, however, be suggested that the significance of the new requirement - that proof of ability to comply with safe storage regulations be shown - will depend on the adequacy of those regulations. Several police sources have suggested that these requirements need strengthening. They provide, for example, for locks on display cases, but do not require that any glass and other materials used in such a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

display case, which one would presume would be a prime target for theft, be reasonably unbreakable or otherwise secure.

Police sources have also asserted that stolen handguns are the weapons most often used in criminal offences, and it might be suggested that safe storage requirements, and proof of compliance with them before a restricted weapons certificate was granted, should be required of other classes of gun-owners, particularly those who own handguns. The other government concern in regard to the security of gun collections relates to the potential for accidental misuse by children, and the tragedies that have resulted from children gaining access to these weapons. It might be suggested that the same rationale applies equally to other kinds of gun ownership, including the possession of unrestricted hunting and recreational shooting rifles and shotguns.

SEARCH AND SEIZURE WITHOUT A WARRANT

One example of the changes which the bill would make that are in response to Charter challenges involves the power of warrantless search and seizure. Sections 101(1) and 102(2) presently allow police officers to search, without warrant, persons, vehicles or places, other than dwelling-houses. They may do this whenever they have reasonable grounds to believe that an offence involving weapons has been committed, or that someone's possession of a firearm or ammunition poses a danger to public safety, and may seize weapons and other materials. Clauses 10 and 12 would amend these sections to tighten the powers of both warrantless searches and seizures by defining the circumstances in which such a power could be used.

The constitutionality of section 101(1) was challenged in the case of *R.* v. *McDonough* (3), and it was criticized as appearing to authorize an arbitrary power of warrantless search. The judge thus found the section as drafted to be contrary to section 8 of the Charter.

---

(3) (1988), 65 C.R. (3d) 245 (Ont. Dist. Ct.).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

What Bill C-80 would do in response would be to insert a test into each section as to the circumstances in which a warrantless search or seizure would be authorized. The test would require in each case that the conditions for obtaining a warrant would have to exist, but because of "exigent circumstances" or "by reason of a possible danger to ... safety" it would not be practical to obtain one. Although the power basically would remain intact, it is to be hoped that setting out such a test would act as a deterrent to any unreasonable use of the power by a police officer. Although the test itself would not impose any conditions that should not already be understood by all police officers, expressly placing it in the Code might strengthen that understanding. In any case, the test would give the courts an express statutory basis upon which to review any exercise of the power which was challenged, and this should ultimately act as a deterrent to abuse.

PROVISIONS THAT RELAX CERTAIN ASPECTS OF THE GUN CONTROL REGIME

A. Relaxed Transportation Restrictions and Other Changes

There are a number of provisions in the bill that would relax restrictions that many gun-owners have seen as simple red-tape or as being unnecessarily strict. Parts of the bill would thus make changes requested by gun-owners.

1. Clauses 4 and 21 - These amendments to sections 91 and 110 of the Code would make it easier for restricted weapons to be transported for such purposes as storage, repair, or sporting events, by allowing for the issuance of special "carry permits" to persons other than the registered owner of the weapon. The applicant for such a permit would still require a FAC in good standing to be legally eligible to possess a firearm for any purpose, but firearms officers would have the discretion to allow, for example, the spouse of a registered owner of a handgun to transport the weapon to a firing range for a shooting event involving the owner.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

2. Clause 7 - This clause would make a number of amendments to section 97 of the Code that would expedite the return to their lawful owners of lost or stolen firearms which have been recovered by the police. These amendments would provide express authority for a police officer to return the weapon.

3. Clause 11 - This amendment to section 102 of the Code would permit a person under the age of 16 to use a firearm under the immediate supervision of an adult so long as that adult was lawfully in possession of the weapon.

4. Clause 16 (6) - This clause would expand section 106 of the Code, which deals with the issuance of FACs, to provide for an express procedure for any appeal of a refusal to issue a FAC (the right of appeal itself has existed since the requirement was first imposed in 1977). In particular, the new section 106 (17) would expressly provide that in such a hearing the burden of proof would be on the firearms officer to justify the refusal to the provincial court judge.

5. Clause 21 (2) - This would add a new provision to section 110 of the Code (new section 110 (2.1)) which would allow non-residents of Canada to bring restricted weapons into the country for the purposes of a competition held under the auspices of a recognized shooting club.

B. New Provisions Regarding Prohibition Orders

The bill would also relax some of the requirements put in place in 1977 for the imposition of mandatory orders prohibiting those convicted of criminal offences involving violence, or who have been refused a FAC, from being in possession of any firearm or ammunition.

1. Clause 9 (1) - This clause would amend section 100 of the Code (adding new sections 100 (1.1) to (1.3)) to allow the court some discretion in regard to prohibition orders even in cases of criminal involving violence. Such orders are now mandatory if the offence involves

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the use of a firearm in the commission of an offence, or the offence involved bears a possible prison term of ten years or more. This amendment might not have the support of many gun-owners, who have often complained of a lack of strict enforcement of the power to prohibit those convicted of a criminal offence from possessing firearms, but it would respond to the concerns of many in northern areas that such orders are not always necessary, and can impose great hardship on those whose livelihood depends on the use of firearms. The government is apparently responding to a finding by the Yukon Territorial Court of Appeal (although there have been contrary decisions) that a mandatory order could, in a very few cases, constitute cruel and unusual punishment contrary to section 12 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* .(4)

The discretion would be limited to cases where the court was satisfied that public safety would not thereby be endangered, and where special circumstances existed. The court would be instructed to have regard to the nature of the offence and the offender, and in particular whether the offender needed a firearm for the sustenance of his or her family, or would be effectively precluded by such an order from earning a living in the only way open.

2. The other changes which the bill would make in regard to prohibition orders should have the support of most gun-owners, as they would relax the requirement that a prohibition order be imposed by a judge whenever the refusal of a firearms officer to issue a FAC is upheld. Clause 9 (4) would amend section 100 (7) of the Code to give the court a discretion not to make such an order. Section 100 (7) now instructs the judge to prohibit the applicant from possessing firearms or ammunition for a period of up to five years. Clause 9 (5) would also amend section 100 (10) (b) to provide that only the Attorney General (which in practice means Crown counsel) could appeal a judge's overturning of a refusal to issue a

---

(4) *R. v. Chief* (1989), 51 C.C.C. (3d) 265, (1990) 1 W.W.R. 193, 39 B.C.L.R. (2d) 358 (Y.T.C.A.).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FAC, or a denial of a prohibition order, rather than the firearms officer who refused the FAC application or applied for the order.

COMMENTARY

Although the preceding sections of this paper have described an analysed the reaction to particular parts of the government's gun control package where appropriate, there are some general issues regarding the overall package that need to be addressed.

OVERALL OPPOSITION TO THE BILL

A. The "Legal" Versus the "Criminal" Use of Firearms

While individual gun-owners and their organizations have criticized many of the proposed measures contained in Bill C-80 and its accompanying package of regulatory proposals, much of their reaction has focused on the overall application of the package. They charge that it is aimed solely at the use of guns by "legitimate" gun-owners and makes no effort to target the criminal misuse of guns. To a certain extent they make the same criticism of the existing gun control regime, and it is thus the whole approach taken by successive governments to gun control that they object to.

As noted above, however, one of the three elements of that regime is comprised of provisions designed to penalize the use of firearms in criminal offences, so as to act as a deterrent, and to prohibit those who do demonstrate that they are dangerous from acquiring or possessing guns. Aside from making it an offence to convert a firearm to fully automatic, which is primarily a companion measure to the proposed extended ban on automatic weapons, the bill does not add to the penalties for the criminal misuse of firearms.

The spokespersons for gunowners do not, however, propose that additional penalties be enacted; they argue that existing laws are not adequately enforced. They are particularly concerned that the mandatory

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

penalties, beginning with one year in jail for a first offence, which section 85 of the Code would apply to anyone convicted of using a firearm while committing or attempting to commit an indictable offence (additional to the sentence imposed for the offence itself), are often not imposed because the charge is plea-bargained away or otherwise not pursued. They also charge that the mandatory prohibition order provided for under section 100 of the Code, which should result in anyone involved in a violent offence being barred from possessing firearms or ammunition for a period of up to five years, is often not imposed because Crown lawyers do not always ask for them and judges do not always advert to the requirements of section 100.

Enforcement of the *Criminal Code* is, however, a provincial matter, and there is relatively little that the federal government can do to respond to these complaints. The Department of Justice advises that they have been noted, however, particularly during the consultations that preceded the introduction of Bill C-80, and federal concerns about the adequacy of the enforcement of existing gun control provisions have apparently been communicated to the provinces.

These opponents of the gun control regime are asking for much more, however, than more concentration on enforcement of those provisions of the Code aimed at actual criminal use of firearms. They are also opposed to anything more than minimal regulation of the sale of firearms to anyone who does not have a criminal record. They argue that "criminals", by which they mean those who either have criminal records or have records that indicate that criminal behaviour may be expected of them, will always be able to get hold of guns illegally. The bulk of our gun control provisions are thus in their view aimed at the "legal" trade in guns, as opposed to arms smuggling or other aspects of the "illegal" trade in firearms. Some go so far as to argue that since little can be done about the illegal trade in firearms, or about access to guns by "criminals", that the primary aim of gun control is to restrict access by honest citizens, and the system should thus be scrapped (and replaced by a system that would emphasize proper training, but otherwise allow more or less wide-open access).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The government, police, and others who support the approach presently taken to gun control (many of whom would like to see it expanded even more than Bill C-80 and its accompanying regulatory proposals would do), argue in response that the effort to regulate the legal trade in firearms is even more important because of the difficulties involved in prohibiting the illegal trade. They assert that reasonable efforts are being made to interdict the illegal trade, but that if indeed the criminal trade in guns is difficult or impossible to restrict adequately, it makes sense to do as much as possible to restrict and regulate the legal trade in firearms, so as to limit the possibilities for theft, accidental misuse of legal firearms, and criminal misuse by those with no previous criminal history.

It is thus argued that the protection of the public requires that the screening process for any legal access to firearms must be as effective as possible, and that particularly because no such process will ever be foolproof, there must be strict regulation of the sort of guns to which legal access is allowed. Those who are not "career criminals", and may not even have any previous criminal record, can and do use guns to commit crimes such as assault and murder, particularly in the course of domestic disputes, and in a demented state can go on murderous rampages, as Marc Lépine demonstrated. To say that such incidents cannot be prevented entirely is not to say that nothing can be done. There is a strong argument that the maximum effort possible should be made to limit the possibilities of such incidents occurring, and to minimize the effects when they do occur.

As difficult as it may be to do anything effective about the criminal misuse of firearms by those who have been previously law-abiding, the government feels it must try, and this package of additional gun controls is part of that effort. Gallup polls taken after the massacre in Montreal showed that a strong majority of Canadians - 72% of respondents supported an expansion of controls on the legal trade in guns. The package thus seeks to limit the fire-power of weapons to which access would be allowed, and strengthen the screening on basic access to any gun. Accidental misuse of guns, particularly by children, is often the cause of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

tragedy, and the proposals regarding mandatory safety training, and proof of ability to comply with safe storage requirements affecting collectors of restricted weapons, are aimed at reducing this problem.

The question of theft of legally-owned firearms is of particular concern. Police authorities allege that most guns used in criminal offences, particularly handguns, are in fact stolen from those in legal possession of the guns. They cite a particular problem with the inadequate security of many gun collectors who have large numbers of guns, many of them handguns or military-style weapons. They argue that restricting the number and fire-power of such legal guns thus restricts the availability of guns for criminal use.

Representatives of some gun-owners' organizations deny that stolen guns are a major factor in crime, and suggest that most of the guns used for criminal purposes are smuggled in from countries such as the United States. The major weakness in the police argument that weapons stolen in Canada are the primary source of weapons for criminal use is that it is not documentated. There are no comprehensive statistics available concerning the origin of weapons used in crimes, and generating such statistics would require police time needed for law enforcement. There is a great deal of anecdotal evidence available in support of the claim, however, including from the Association of Chiefs of Police and some of its individual members. Much of this evidence involves automatic weapons and converted automatics, and handguns, stolen from gun collectors. Measures aimed at restricting the fire-power of weapons that can be stolen, and tightening up the security of gun collections in particular, could thus have a significant, if indirect, effect on the number and range of weapons available for the criminal trade.

B. The Dangers Presented By Converted Automatics, Military and Para-military Weapons, and Large Capacity Magazines

Those opposed to these particular proposals allege that the government is responding to misplaced public fears based on American public "massacres," and the single recent such tragedy in Canada, the Lépine massacre in Montreal. They allege that these incidents are isolated,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

particularly in Canada, and that they have lead to an overemphasis on the firearms available in the legal trade, while the more widespread but less dramatic use of firearms by those committing violent crimes is ignored. They assert that the weapons which are the primary targets of the government's package have been available in Canada in large numbers for many years, but have not been the subject of significant misuse. They point out that there are thousands of fully automatic weapons which were grandfathered in 1977, up to 50,000 converted automatics imported before and since 1977, and countless numbers of military-style weapons originally manufactured as semi-automatics already here - more importantly they point out that none of these weapons has been used in a Stockton-style massacre.

It must be acknowledged that Marc Lépine did not use a military-style weapon. His gun is also apparently commonly used in Canada for hunting purposes. The lesson of the Montreal tragedy in the view of the government, however, and one that is shared by many others, is that the tragic massacres that have become much too common in the United States in recent years can and will happen in Canada as well. The focus of much of our present gun control laws is certainly preventive, and the dangers of the particular firearms and magazines which this package would prohibit may be more a matter of potential than a large-scale history of criminal misuse or massacres in Canada involving such weapons. Nonetheless, the availability of these weapons in the United States has clearly created widespread problems of both kinds, and the government and police are concerned that they could be experienced in the future on a much greater scale in Canada.

There is some evidence that military-style weapons and large capacity magazines, both because of their fire-power and their military symbolism (which was clearly at work in Stockton), are more likely to be the weapons of choice for psychopaths or deranged people on a rampage. The potent fire-power which is a basic element of their design then creates the potential for a greater loss of life and serious injury in such incidents. Although the Lépine massacre shows that other weapons can also possess dangerous fire-power, the government's argument is that banning military-style weapons and magazines may minimize the potential for such destruction, while having the least restrictive effect on the availability

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of firearms legitimately used for hunting and recreational shooting purposes.

While the large numbers of these weapons already in the country would mean that the prohibitions would have a limited effect (assuming that the proposed grandfathering provision regarding converted automatics meant that few such weapons would be confiscated), they would at least prevent further legal importations. Confiscation of those weapons already here would not likely be feasible, but that does not mean that banning further imports and restricting the trade in those now available would not ultimately have a significant effect on the numbers available in the country. These steps are thus worth taking if there is reason to fear the potential for the misuse of these weapons.

What's more, police authorities cite anecdotal evidence that it is not purely a question of future potential. They assert that there have been incidents of shootings of police officers and others, if not large-scale massacres, by disturbed people using military-style weapons - in at least one case involving an unregistered restricted converted automatic, taken by a family member from a gun collection in Toronto.

Nor is it solely a matter of use of these weapons by disturbed individuals. Police and government officials are concerned about their use by criminal gangs, particularly drug gangs. While this clearly has been a disturbing development in recent years in the United States, there is some controversy as to whether it is happening in Canada as well. The critics cited above allege that few crimes are committed in Canada using such weapons, either by gangs or individual criminals. They assert that criminals more commonly use ordinary sporting rifles or shotguns - possibly sawn-off, which would make them prohibited weapons already. Even some police authorities agree that non military-style weapons, particularly handguns, are presently more likely to be the weapons of choice for criminals, including those involved in gang and drug wars in cities such as Toronto.

There is evidence, however, that more shipments of converted automatics and other military-style weapons have been arriving in Canada in recent years. Police authorities are concerned that import bans on the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

entry of such weapons into the United States may result in arms dealers looking even more to Canada as a market. If such weapons become more widely available in the legal trade, there is concern that they will be more likely to make their way into the underground trade as well. Although a prohibition here could be evaded by the smuggling of these weapons in from the United States (where they are still available in large numbers, and will continue to be despite any import bans), a ban on the legal importation of these weapons would at least cut down the total numbers available for misuse, either by their legal owners or in the event that they are stolen, and might make it easier to monitor and interdict the smuggling trade.

There is undoubtedly much support among the general public for a ban on military-style weapons and large capacity magazines. At its meeting in June of 1990, the Federation of Canadian Municipalities passed a resolution asking the federal government to prohibit the "use, possession and sale" of "combat weapons". The Association of Chiefs of Police passed a similar resolution in September of 1988, and in the aftermath of the Montreal massacre many private citizens have signed petitions supporting bans of this nature (and more extensive measures).

CALLS FOR EVEN TOUGHER MEASURES THAN THOSE PROPOSED BY THE GOVERNMENT

After the horror of the tragedy in Montreal, there were many calls for much stricter controls on both the range of firearms which should be legally available, and on the screening of those who wish to acquire any kind of firearm. Two measures in particular have been advocated - a ban on all semi-automatic weapons, and more access to the psychiatric records of prospective gun purchasers.

A petition circulated by the students of École Polytechnique in Montreal in the wake of the tragedy garnered support from more than 500,000 Canadians for a ban on all semi-automatic rifles. The government has declined to go this far, however, and both opposition critics have agreed that such a ban is neither necessary nor feasible at this time. A ban on all semi-automatics would simply appear to be politically

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

impossible, even if it could be shown to be necessary or desirable. Such a measure would make illegal millions of firearms designed and used for hunting and other recreational shooting purposes. As described earlier, some of these would be high-powered weapons and others would be considerably less dangerous.

Other jurisdictions have taken this step, but comparisons with other countries and societies must take account of different histories, and differences in present social, political and cultural circumstances. For example, all semi-automatic firearms, and most pump-action guns as well, have been banned in Great Britain. It would appear, however, that hunting and other shooting pursuits do not involve as large a proportion of the British population, and attitudes toward firearms have always been different than those in many other countries, including Canada. On the other hand, the private possession of fully-automatic weapons is allowed in some other countries, and attitudes toward the private ownership of firearms are considerably more liberal in those countries than they are in Canada. Given Canada's historical and cultural background, the possession and use of firearms for hunting and recreational shooting is very common, although perhaps not as common as in other countries such as the United States.

If not all semi-automatics can or should be banned, the question remains whether distinctions can be made that restrict or prohibit some semi-automatics but not others. As noted earlier, it remains to be seen whether the government's proposed distinction between military-purpose and other semi-automatic weapons can be maintained. It is difficult to see what other criteria could be used to make further distinctions among semi-automatic weapons.

The question of access to psychiatric records of applicants for FACs is an even more difficult dilemma. Screening of would-be firearms owners is a critical element of the gun control regime, and section 106 (4) (b) bans anyone who has a history within the preceding five years of mental disorder involving violence from being issued a FAC. Critics have complained, however, that principles of medical confidentiality prevent

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

firearms officers from checking out these records, and screening out those who should not have access to guns because of such a history.

In some cases the police are aware of incidents involving mental disorder and violence, because the incidents have been public and they have been involved in investigating them. In other circumstances, the issue of access to otherwise confidential medical records raises privacy concerns and questions of possible infringement of Charter rights. Beyond these legal and ethical considerations is the practical problem of accessibility. Unlike criminal records, which are centrally recorded in computer form and easily available to all police forces, records of treatment for a mental disorder, whether involving violence or not, are not available in any similarly accessible way. Assuming that extensive investigations of every applicant for a FAC are simply not feasible, access to psychiatric records would only be material in a very few cases where the police not only had a particular reason to believe that such a history might exist, but also had some idea of where to look for it.

There are such cases, however, and there have been discussions among police authorities, particularly the Chief Provincial Firearms Officers, about the concept of a waiver of medical confidentiality by anyone applying for a FAC. While there is an argument that those who wish access to potentially deadly weapons should be willing to give up rights to confidentiality of information that may bear on whether they can be trusted with such weapons, the sort of general waiver that has been discussed might involve the routine disclosure of sensitive information that would have no bearing on the issue of whether a FAC should be issued. If a waiver system was to be considered, it might be necessary to filter the information to be released though a mental health professional, either the applicant's own doctor or a professional working on behalf of the firearms officer requesting the information. The former approach could involve a conflict of interest, and the latter approach would involve more expense and an additional element to the bureaucratic process.

There is at least one precedent for allowing police authorities access to psychiatric records when someone wishes to acquire certain firearms. New York State law requires that in the case of a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

handgun application the records of the state department of mental hygiene must be available to the investigating officer. This law also takes a very strict approach to the entire matter of handgun ownership (although the laxness of laws in other states makes it difficult or impossible to enforce the law according to its intent), and provides for a waiting period of up to six months for the investigation of a handgun permit application.

Other additions to the gun control scheme that have been proposed include severe limitations on the access permitted by the FAC system. FACs presently are good for a period of five years and can be used to purchase an unlimited number of unrestricted firearms. It has been proposed that the certificate should be valid for a much shorter period - everything from 1 to 3 years has been suggested - and that each FAC should allow the purchase of only one firearm. While a separate FAC for each purchase may not be necessary or administratively feasible, a limit could be put on the number of weapons which could be acquired with a single certificate. This would require some sort of enforcement mechanism, however, and could increase the administrative complexity of the FAC process.

THE CRITICAL ROLE OF REGULATIONS IN THE GOVERNMENT'S PROPOSED PACKAGE

Much of the government's proposed package will take the form of regulations to be enacted at a later date. Some of these regulations will stand or fall on their own, but others will be essential to the implementation of some of the initiatives contained in the bill. The production of draft regulations, if only in a tentative form subject to later change, would enable a more meaningful assessment to be made of the possible ramifications of those initiatives.

For example, Bill C-80 would empower the cabinet to ban large capacity magazines by order. Opponents of this proposal assert that, because of interchangeability and the other factors discussed earlier, the proposal is simply unworkable. It could be difficult to assess this challenge in the absence of the proposed regulations themselves. If draft regulations are unfeasible at this stage, some sense of how the proposed

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

prohibition orders would deal with the technical problems alleged by these opponents, and the question of how they would affect competition shooters, could be dealt with in some sort of discussion paper.

It should certainly be possible to produce draft regulations, at least for the purposes of discussion, in regard to the proposal that every applicant for a FAC provide the names of two people to act as references. These people would have to "belong to a class of persons prescribed by regulation" and, as discussed earlier, the nature and range of the prescribed class would be critical to the effectiveness and workability of the proposal.

THE PROPOSED CANADIAN ADVISORY COUNCIL ON FIREARMS

The Minister has proposed the establishment of an advisory council which would have both a broad mandate to advise on firearms policy and legislation, and several immediate tasks which would be essential to the implementation of key parts of the government's proposed package. The council would be set up administratively, with its members appointed and its mandate prescribed by the Minister of Justice. It is not clear how many members the Council would have, but the proposed range of interests which it would represent is quite wide. There would be individuals interested in firearms policy, who might be chosen because of their personal expertise or because they were considered representative of specific segments of the general public; people "representative of, but not representing" interest groups such as arms dealers, hunters, competitive and recreational shooters, wildlife and aboriginal organizations; and a range of others, including social scientists, medical doctors, police, and others reflecting the "broad spectrum of Canadian society".

While the proposed Council might be asked to help develop further expansion, contraction or reform of the present gun control regime, its immediate job would be to advise on such matters as national standards for firearms safety training courses and the criteria to be used in identifying the specific military and para-military weapons that would be banned by cabinet order. It might also be consulted on such matters as the make-up of the prescribed class of persons who could act as references on

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FAC applications. If the technical problems cited by opponents to the proposed bans on large capacity magazines turned out to be as much of an impediment as these opponents contend, the Council might be asked to help sort those problems out as well.

Clearly the proposed Council would have a number of very difficult questions to deal with. Although the Minister has apparently stated that it is hoped that the proposed national firearms safety program would be in place by next spring, some Chief Provincial Firearms Officers have suggested that it could take the new Council a year or two to work out all of the problems involved in both setting standards, and ensuring that programs can be set up on the ground across Canada that could meet these standards.

Given the significance of the role of the proposed Council, its make-up would appear to be very important to the implementation of the government's announced package of measures. It would almost certainly be critically important that the Council have the cooperation of the gun-owning community. In that regard it is unfortunate that at least some segments of this community have advocated that the proposed Council be boycotted. The National Firearms Association in particular has urged that its members refuse to have anything to do with such a body. The Association says that a similar body was set up after the present gun control regime was established in 1978, but that it met only a few times and that its advice was ignored. The problem would appear to be that the views of this segment of the shooting community, and those of the government, police and others who support the present gun control laws, are so far apart that there is no consensus, compromise or cooperation possible. Other shooters organizations have, however, indicated a desire to nominate members to, and participate in the work of, the proposed Council.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PRESS REACTION

Press reaction to Bill C-80 and the other proposed measures has generally been supportive, although some reporting and editorial comment have damned the package with faint praise or demanded far more sweeping measures. There has been much misunderstanding evident in a great deal of the journalistic comment, however, concerning both the current regime and the proposed package of changes. The area is a technically difficult one, and much editorial comment both for and against the proposed measures reflects a number of particular misconceptions, and a questionable overall understanding of the ramifications of what is being proposed, and what is possible.

Overall, however, the reactions of the media have indicated strong support for strict gun control. If these reactions are representative of the feelings of the majority of Canadians, and at least some poll results would appear to indicate that they are, the government's proposed package should enjoy strong general support.

REACTION OF THE OPPOSITION PARTIES

The opposition critics have also been generally supportive of the government's proposals, and both opposition parties have indicated that they would support Bill C-80 on second reading. There are a number of individual members of all three parties, however, who have concerns about the bill and the other proposed measures, and some are generally critical of the package as a whole.

At the press conference following the tabling of the bill in June, 1990, the opposition critics cited particular support for the proposed bans on converted automatics, specific military and para-military weapons, and large capacity magazines. They agreed with the Justice Minister, however, that not all semi-automatic firearms should be banned at this time. They also noted that a requirement for firearms safety training before acquisition of a FAC has been on the books but unproclaimed for 12 years, and advocated that it be implemented as soon as possible.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Both spokespersons cited a concern, however, with the proposed date of June 30th, 1991, as the cut-off date for the grandfathering of converted automatics, and urged that the prohibition be implemented sooner. The grandfathering provision requires, however, that the weapons to be protected must be registered as restricted weapons, both so that their further possession and use can be controlled, and so that those weapons that are covered by the exemption are clearly identified. The difficulty is that many of the converted automatics now in the country are not restricted weapons under present law, and are thus not required to be registered.

A transitional provision might have to be added to the bill to provide for a registration period after the bill was passed for the specific purpose of the grandfathering provision. A significant time period would have to be allowed so that firearms officers could cope with a large number of new registrations, particularly if decisions had to be made as to whether a converted weapon could be left with the owner as part of the grandfathering exemption, or whether it could be too easily reconverted to fully-automatic and thus came within the case law concerning weapons already prohibited. Depending on when the bill was finally passed, the cut-off date might have to be extended <u>past</u> June 30th, 1991.

Étude générale

BP-248F

CONTRÔLE DES ARMES À FEU: PROJET DE LOI C-80 ET MESURES CONNEXES

William C. Bartlett
Division du droit et du gouvernement

Novembre 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de cat.

ISBN

YM32-2/248F
0-660-93334-9

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE..... 1

GRANDES LIGNES DU RPOJET DE LOI ET DES RÈGLEMENTS PROPOSÉS..... 1
A. Nouvelles restrictions à la puissance de feu..... 1
B. Accès à toutes les armes à feu..... 3

ÉLABORATION DU PROJET DE LOI..... 4

ARMES "AUTOMATIQUES" ET ARMES "SEMI-AUTOMATIQUES"..... 7

STRUCTURE DU SYSTÈME DE CONTRÔLE DES ARMES À FEU..... 8

DESCRIPTION ET ANALYSE DE POINTS CLÉS..... 10

INTERDICTION DES ARMES AUTOMATIQUES MODIFIÉES..... 10
A. Possibilité de modification..... 11
B. Reconnaissance de droits acquis au regard des armes automatiques modifiées existantes..... 13

INTERDICTION DE CERTAINES ARMES MILITAIRES ET PARAMILITAIRES..... 16

CHARGEURS DE GRANDE CAPACITÉ..... 22

NOUVEAUX CRITÈRES D'OBTENTION D'UNE AUTORISATION D'ACQUISITION D'ARMES À FEU..... 26
A. Répondants..... 27
B. Délai obligatoire de 28 jours..... 29
C. Cours obligatoires sur les règles de sécurité..... 32
D. Un assouplissement des exigences en faveur des habitants du Nord détenteurs actuels d'AAAF?..... 33

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Page

AUTRES MODIFICATIONS PROPOSÉES AU PROCESSUS
DE DEMANDE D'UNE AAAF..... 36
A. Frais..... 36
B. Révocation des AAAF..... 37

CERTIFICATS D'ENREGISTREMENT DES ARMES À AUTORISATION
RESTREINTE - PREUVE D'ENTREPOSAGE SÉCURITAIRE..... 38

PERQUISITION ET SAISIE SANS MANDAT..... 39

ASSOUPLISSEMENT DE CERTAINS ASPECTS DU
SYSTÈME DE CONTRÔLE DES ARMES À FEU..... 41
A. Restrictions plus souples concernant le
transport et autres modifications..... 41
B. Nouvelles dispositions concernant les
ordonnances d'interdiction..... 42

COMMENTAIRE..... 44

OPPOSITION GÉNÉRALE AU PROJET DE LOI..... 44
A. L'utilisation des armes à feu à des fins "légales"
par opposition à fins "criminelles"..... 44
B. Les dangers que présentent les fusils automatiques
modifiés, les armes militaires et paramilitaires
et les chargeurs de grande capacité..... 48

APPELS EN FAVEUR DE MESURES ENCORE PLUS SÉVÈRES QUE
CELLES QUI ONT ÉTÉ PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT..... 52

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Page

RÔLE CRUCIAL DES RÈGLEMENTS DANS LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT..... 55

CRÉATION PROPOSÉE D'UN COMITÉ CONSULTATIF CANADIEN DU CONTRÔLE DES ARMES À FEU..... 56

RÉACTION DE LA PRESSE..... 58

RÉACTION DES PARTIS D'OPPOSITION..... 59

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONTRÔLE DES ARMES À FEU: PROJET DE LOI C-80 ET MESURES CONNEXES

CONTEXTE

Le projet de loi C-80 vise à apporter un certain nombre de modifications à la Partie III du *Code criminel* intitulée "Armes à feu et autres armes offensives". Il fait partie d'un train de modifications aux dispositions législatives et de propositions de règlements annoncé par la ministre de la Justice le 26 juin 1990. Si ces mesures sont adoptées, ce sera la première fois depuis 1977 que le système canadien de contrôle des armes à feu est révisé en profondeur. Le présent document traite essentiellement du projet de loi C-80; toutefois, plusieurs des propositions qui suscitent le plus la controverse seraient mises en application sous forme de règlements édictés par le Cabinet. C'est donc dire que certains éléments clés du train de modifications ne sont pas abordés dans le projet de loi. Étant donné qu'il n'est pour l'instant possible de se procurer que des descriptions générales des mesures envisagées, bon nombre de questions cruciales demeureront en suspens jusqu'à ce que le texte des règlements proposés soit rendu public. Certains des nouveaux règlements devraient découler de modifications exposées dans le projet de loi C-80 et s'avéreraient nécessaires pour la mise en oeuvre de celles-ci. D'autres, qui n'ont pas vraiment de rapport avec le projet de loi, semblent annoncer des intentions du gouvernement ou constituer des propositions susceptibles d'alimenter le débat public.

GRANDES LIGNES DU PROJET DE LOI ET DES RÈGLEMENTS PROPOSÉS

A. Nouvelles restrictions à la puissance de feu

Le projet de loi et les règlements proposés visent l'interdiction de certaines armes et de certains chargeurs afin de réduire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la puissance de feu des armes dont un particulier peut faire l'acquisition (les policiers, les militaires et d'autres fonctionnaires sont exemptés). Voici un aperçu des changements proposés :

1) Les armes entièrement automatiques modifiées de manière à devenir des armes semi-automatiques seraient interdites. Les armes entièrement automatiques dont le tir est effectivement automatique sont prohibées depuis 1977. L'importation de ce genre d'armes serait désormais interdite, tout comme le serait leur possession au Canada, à toute personne autre qu'un "véritable collectionneur d'armes à feu" présentement propriétaire d'armes répondant à cette description et enregistrées en tant qu'"armes à autorisation restreinte". C'est à ce genre d'exemption que renvoient ce qu'il est convenu d'appeler les dispositions relatives aux droits acquis. Cette nouvelle interdiction serait assortie d'une nouvelle infraction, soit celle de modifier une arme à feu ou d'assembler des pièces de façon à obtenir une arme entièrement automatique, qui serait punissable d'une peine d'emprisonnement de cinq ans.

2) À l'issue de consultations avec les parties intéressées, le gouvernement a annoncé son intention d'interdire certaines armes de type militaire et paramilitaire. Pour ce faire, il aurait recours à un décret du Cabinet pris conformément au pouvoir de réglementation déjà conféré par le Code avant 1977; ce pouvoir n'a jusqu'à présent servi en général qu'à interdire des armes autres que des armes à feu telles celles qu'utilisent les adeptes des arts martiaux. L'interdiction par voie d'un décret du Cabinet serait totale et aucune des armes visées ne ferait l'objet de droits acquis du genre de ceux dont bénéficieraient les armes automatiques modifiées dont il a été question ci-dessus. Le projet de loi n'aurait pour effet ni d'augmenter ni de modifier le pouvoir présentement conféré par le Code aux fins de l'interdiction proposée de certaines armes, quoique le pouvoir actuel soit assorti de limitations importantes susceptibles de faire obstacle à l'interdiction totale des armes visées.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3) Le gouvernement a également annoncé son intention d'interdire par de décret du Cabinet les chargeurs à cartouches de grande capacité. L'interdiction proposée s'appliquerait à toutes les armes de poing pouvant contenir plus de dix balles et à la plupart des chargeurs de semi-automatiques pouvant contenir plus de cinq balles. Le même pouvoir de réglementation dont il a été question plus haut servirait à imposer cette interdiction, mais le projet de loi en étendrait l'application aux pièces d'armes, le pouvoir actuel ne s'appliquant qu'aux armes complètes. En vertu de ce nouveau pouvoir, il serait possible d'interdire des "dispositifs" pouvant comprendre des pièces d'armes à feu autres que des chargeurs, de même que des objets autres que des armes à feu ou des pièces destinées à des armes à feu.

B. Accès à toutes les armes à feu

Les nouvelles restrictions à l'accès aux armes à feu comporteraient des modifications aux conditions d'obtention de l'autorisation d'acquisition d'armes à feu ("AAAF") que doit se procurer toute personne désireuse de faire l'acquisition d'armes à feu au Canada, que ce soit auprès d'un armurier ou d'un particulier. L'objectif visé consiste à éliminer les personnes possédant un casier judiciaire ou des antécédents de maladie mentale ou de comportement violent. Voici en quoi consisteraient ces nouvelles restrictions :

1) Les règlements seraient modifiés de façon à ce que les requérants soient tenus d'ajouter une photographie aux pièces d'identité déjà exigées, ce qui aurait pour objet de décourager l'obtention frauduleuse des AAAF ou leur utilisation par une autre personne que le titulaire.

2) Aux termes du projet de loi, les requérants seraient tenus de fournir le nom de deux répondants pouvant confirmer les renseignements qu'ils ont fournis. Les conditions d'admissibilité des répondants seraient énoncées dans les règlements, et les personnes visées devraient connaître le requérant depuis au moins trois ans.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3) Un nouveau délai obligatoire de 28 jours devrait s'écouler entre la réception de la demande d'AAAF et la délivrance de l'autorisation. Les préposés aux armes à feu, qui sont présentement autorisés à consacrer à l'examen des demandes tout le temps qu'ils jugent nécessaire, continueraient de l'être. Actuellement, les périodes d'attente peuvent aller de quelques jours à quelques mois, mais elles se comptent plutôt en semaines qu'en jours dans les grands centres urbains. Le délai obligatoire proposé est généralement considéré comme une période de réflexion pendant laquelle le requérant qui pourrait avoir l'intention de se faire du mal ou de causer un préjudice à d'autres personnes pourrait se calmer suffisamment pour renoncer à faire impulsivement l'acquisition d'une arme à feu.

4) Les requérants seraient tenus de prouver qu'ils ont réussi soit un cours, soit un examen se rapportant à la législation sur les armes à feu ainsi qu'aux règles de sécurité relatives à leur maniement. Une exigence semblable énoncée dans le Code depuis 1977 aurait dû entrer en vigueur province par province à mesure que les ententes nécessaires auraient été conclues et les programmes visés mis en oeuvre. Or les ententes en question n'ont jamais été conclues et l'exigence n'a jamais été appliquée dans aucune province. Étant donné que l'exigence ne peut, pour des raisons d'ordre pratique, être imposée avant la mise en place des programmes nécessaires, sa mise en application continuera de dépendre de la conclusion des ententes fédérales-provinciales pertinentes. Si le gouvernement est déterminé à faire en sorte que l'exigence soit nationale, des contestations en justice étant à prévoir dans le cas contraire, il sera indispensable que toutes les provinces soient parties à l'entente.

ÉLABORATION DU PROJET DE LOI

L'horreur de la tragédie survenue à Montréal, lorsque Marc Lépine a tué 14 femmes et en a blessé 13 autres, aura à n'en pas douter alimenté les doutes qu'inspire au Canada le degré d'efficacité des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dispositions législatives régissant le contrôle de l'acquisition, de la possession et de l'utilisation des armes à feu. Précisons toutefois que ce n'est pas cette tuerie qui a déclenché le processus d'élaboration du projet de loi, celui-ci répondant plutôt à la nouvelle conjoncture globale.

Bon nombre des modifications proposées visent la mise à jour du système ou répondent à certaines préoccupations très précises. La mise en application du système mis en place en 1977 a amené les chefs provinciaux des préposés aux armes à feu ("les CPPAF") à demander des précisions et des modifications. Les propriétaires d'armes à feu, en particulier les tireurs de compétition, ont connu des problèmes qui les ont poussés à en faire autant. Le projet de loi omnibus C-19, qui a été déposé en février 1984 et qui prévoyait un certain nombre de modifications au *Code criminel*, dont certaines concernant les armes à feu, est mort au Feuilleton. Les changements proposés alors, auxquels sont venus s'en greffer d'autres au fil des ans, constituent la majeure partie du contenu du projet de loi C-80. Certaines des modifications proposées découlent de contestations judiciaires se fondant sur la *Charte canadienne des droits et libertés* faites ces dernières années.

Les événements survenus récemment ont également fait naître certaines inquiétudes concernant la catégorie d'armes à feu dite des "armes d'assaut", qui sont des armes fabriquées à des fins militaires ou possédant les mêmes caractéristiques que ces armes ou des caractéristiques semblables - entre autres, l'AK-47 de conception soviétique, l'Uzi israélien, le M-16 américain et le Colt AR-15. Cela fait plusieurs années que les armes à feu constituent un sujet de préoccupation pour les corps de police au Canada. Mais c'est un incident survenu en janvier 1989, au cours duquel un fou brandissant un fusil d'assaut AK-47 semi-automatique a tué cinq enfants et en a blessé 29 autres ainsi qu'un instituteur dans un cour d'école à Stockton, en Californie, qui a brusquement éveillé les craintes du public nord-américain au sujet du pouvoir de destruction de ces armes de conception militaire. Les gouvernements des États et les autorités fédérales aux États-Unis ont réagi rapidement à cette tuerie en adoptant des lois et des règlements.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'inquiétude s'est également répandue au Canada. Les armes entièrement automatiques (à l'exception de celles qui faisaient à l'époque l'objet de droits acquis) sont, nous l'avons déjà mentionné, prohibées au Canada depuis 1977, mais les versions semi-automatiques de fusils d'assaut militaires, qu'elles aient été fabriqués en tant que telles ou qu'elles soient des armes entièrement automatiques modifiées, sont encore permises au Canada. Certaines de ces armes font partie de la catégorie des armes "à autorisation restreinte", mais aucune d'elles n'est entièrement prohibée (sauf, comme il en sera question plus loin, s'il est trop facile de les modifier pour en refaire des armes entièrement automatiques).

En mai 1989, le ministre de la Justice d'alors, Doug Lewis, a proposé que soient au moins interdites certaines de ces armes de conception militaire, soit celles qui étaient des armes entièrement automatiques avant d'avoir été modifiées. On craignait surtout que ces armes puissent être modifiées à nouveau de façon à redevenir entièrement automatiques. Aucune proposition n'avait alors été rendue publique concernant l'éventuelle interdiction de toute arme à feu fabriquée au départ en tant qu'arme semi-automatique à des fins militaires ou simplement pour la chasse ou le sport.

Après la tuerie survenue à Montréal, le gouvernement n'a laissé s'écouler que quelques mois avant de présenter le projet de loi C-80 et le train de propositions de règlements qui l'accompagne. Ironie du sort, il n'est pas certain que le genre d'arme utilisé par Marc Lépine à Montréal soit visé par les interdictions proposées. Les versions semi-automatiques de <u>certaines</u> armes militaires le seraient cependant. Certaines des mesures proposées auraient par ailleurs pour effet de restreindre l'accès à toutes les armes à feu, notamment à celles qui sont fabriquées uniquement pour la chasse et le sport. Dans les pages qui suivent, après avoir examiné brièvement certains termes clés et les dispositions législatives qui régissent actuellement le contrôle des armes à feu, nous décrivons, puis analysons en détail les réformes proposées.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ARMES "AUTOMATIQUES" ET ARMES "SEMI-AUTOMATIQUES"

Les tueurs de Stockton et de Montréal ont tous deux utilisé des fusils "semi-automatiques". Après la tragédie survenue à Montréal, une bonne partie des éditorialistes au Canada ont réclamé l'interdiction tantôt des armes "automatiques" tantôt des armes "semi-automatiques", souvent sans faire la distinction entre les deux ou en présumant que celles-ci étaient tout aussi dangereuses les unes que les autres.

Les armes entièrement automatiques (dont font partie les mitrailleuses, les mitraillettes, les fusils d'assaut automatiques et les pistolets-mitrailleurs) sont des armes dont le tir est continu quand on presse sur la détente. Les armes semi-automatiques ne tirent qu'une balle à chaque pression de la détente, mais rechargent automatiquement une nouvelle cartouche dans la chambre à chaque tir. Les répétitions du chargement automatique varient selon la capacité du chargeur dont l'arme est munie. Dans le cas d'un fusil ou d'un fusil de chasse non automatique, l'éjection de la douille utilisée et l'insertion d'une nouvelle cartouche sont manuelles. Ce chargement manuel exige évidemment plus de temps que le chargement quasi instantané de l'arme à feu semi-automatique, quoique certaines armes permettent un chargement manuel très rapide. Tant que l'arme est munie d'un chargeur et que le tireur n'a pas à retirer la cartouche utilisée et à en insérer une nouvelle manuellement, n'importe quel fusil ou fusil de chasse moderne peut tirer à répétition relativement rapidement.

Les armes entièrement automatiques, qui sont de toute évidence dangereuses, sont prohibées au Canada depuis le 1er janvier 1978. Quant aux armes semi-automatiques, leur puissance de feu et leur capacité de destruction varient énormément. Plusieurs facteurs entrent en jeu, à savoir la grosseur (le calibre) de la balle, la vitesse à laquelle l'arme peut tirer et le temps pendant lequel elle peut le faire sans se bloquer, la vitesse (la vélocité) de la balle, le genre de munitions utilisées, et la capacité du chargeur fixé à l'arme.

La plupart des fusils d'assaut militaires sont maintenant entièrement automatiques, quoique certains soient semi-automatiques. Le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

coût des armes automatiques et la grande quantité de munitions que celles-ci utilisent expliquent principalement pourquoi les armes semi-automatiques servent encore à des fins militaires. Les armes semi-automatiques, qu'il s'agisse d'armes fabriquées en tant que telles ou d'armes entièrement automatiques modifiées, permettent généralement d'obtenir un tir rapide ayant une grande capacité de destruction; l'AK-47 semi-automatique utilisé à Stockton en a fait la preuve. Parmi les fusils semi-automatiques figurent l'arme de type militaire utilisée à Stockton, le fusil utilisé à Montréal, qui a également une grande puissance de feu sans ressembler à une arme militaire et dont les chasseurs se serviraient couramment, et les carabines ordinaires de calibre .22 dont la puissance, la vitesse de tir et le calibre sont faibles, qui servent habituellement à initier les jeunes au maniement des armes à feu - soit donc un large éventail d'armes.

Ce sont les armes semi-automatiques de type militaire qu'interdiraient le projet de loi C-80 et les règlements proposés. Les fusils d'assaut automatiques ou les mitrailleuses modifiées seraient tous interdits aux termes du projet de loi, et certains fusils semi-automatiques fabriqués en principe en tant que tels, mais comportant des caractéristiques et des capacités militaires et paramilitaires, seraient interdits aux termes des règlements. Si certaines d'entre elles sont utilisées pour la chasse et le sport, ces armes de type militaire n'ont pas été conçues au départ à cette fin. Par ailleurs, d'autres armes non militaires dont bon nombre sont destinées uniquement à la chasse et à d'autres fins sportives possèdent une énorme puissance de feu. Il y a lieu de se demander si la distinction qu'établit le gouvernement entre les fusils de type militaire et les autres fusils semi-automatiques peut tenir en toute logique et selon la loi, et s'il est possible de l'appliquer.

STRUCTURE DU SYSTÈME DE CONTRÔLE DES ARMES À FEU

Le système de contrôle des armes à feu au Canada comporte trois élément principaux : des interdictions et des restrictions visant la disponibilité de certaines armes; le tri préalable des personnes désireuses

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de faire l'acquisition d'armes à feu; et l'imposition de peines au criminel pour l'usage à mauvais escient des armes en feu, en particulier quand celles-ci ont servi à perpétrer d'autres infractions criminelles. Le projet de loi C-80 et les règlements proposés dont celui-ci est assorti auraient pour effet de resserrer considérablement les deux premiers de ces éléments.

Font partie des "armes prohibées" définies à l'article 84 du *Code criminel*, outre les couteaux à ouverture automatique et les couteaux à cran d'arrêt : les silencieux, toutes les armes à feu entièrement automatiques à l'exception de celles qui étaient visées par la reconnaissance des droits acquis en 1977, les fusils et fusils de chasse à canon scié (probablement parce qu'on présume que leur canon est scié pour qu'ils puissent servir à des fins criminelles); et les armes interdites aux termes d'un décret du Cabinet. L'interdiction est totale sauf en ce qui concerne la police, les agents de correction et d'autres catégories de fonctionnaires, ainsi que les militaires. Ces armes ne peuvent être importées au Canada, où leur utilisation ou leur possession est interdite, et quiconque est trouvé en possession de l'une d'elles est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre cinq ans.

Font partie des "armes à autorisation restreinte" également définies à l'article 84 du *Code criminel* : toutes les armes de poing; les armes à feu semi-automatiques dont la longueur du canon est inférieure à 470 mm (18,5 po); tout fusil ou fusil de chasse qui peut tirer avec la monture repliée ou modifiée autrement de façon à ce que la longueur totale de l'arme soit inférieure à 660 mm (26 po); les armes automatiques faisant l'objet de droits acquis reconnus en 1977; et toute arme dont l'utilisation est restreinte par voie de décret (pouvoir qui a été exercé à différents moments dans le but de restreindre l'utilisation de certains modèles de fusils militaires ou paramilitaires). Toutes ces armes doivent être enregistrées séparément et leur propriétaire doit être détenteur d'un certificat d'enregistrement. Il est plus difficile d'obtenir ce genre de certificat que de se procurer une simple autorisation d'acquisition d'armes à feu (AAAF), et la possession de l'arme n'est autorisée que s'il peut être démontré que son utilisation est nécessaire à certaines fins précises

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- pour protéger des vies; dans l'exercice d'une profession licite; pour le tir à la cible dans un club reconnu ou dans des conditions approuvées; en temps que pièce de la collection d'un véritable collectionneur d'armes à feu (la catégorie la plus problématique); ou en tant que "souvenir". À la fin de 1989, tout près d'un million d'armes de ce genre étaient enregistrées au Canada.

Toutes les autres armes à feu ne font l'objet d'aucune restriction, si ce n'est qu'il faut, depuis le début de 1978, se procurer une AAAF pour en faire l'acquisition. Il n'est nécessaire d'être détenteur ni d'un permis ni d'une autorisation pour avoir en sa possession une arme à feu ne faisant l'objet d'aucune restriction, acquise avant 1978. Il existe sans doute plusieurs millions d'armes de ce genre.

DESCRIPTION ET ANALYSE DE POINTS CLÉS

INTERDICTION DES ARMES AUTOMATIQUES MODIFIÉES

Le paragraphe 2(3) du projet de loi aurait pour effet de modifier l'alinéa c) de la définition d'"arme prohibée" au paragraphe 84 (1) du *Code criminel* - celui qui traite des armes entièrement automatiques. La définition en question s'appliquerait dorénavant à une arme qui, outre qu'elle "peut" tirer rapidement, serait "assemblée ou conçue et fabriquée" de façon à tirer rapidement, "qu'elle ait été ou non modifiée" pour ne tirer que comme une arme semi-automatique. Il a déjà été reconnu que certaines de ces armes automatiques modifiées correspondent à la définition d'une arme entièrement automatique interdite dans des décisions de jurisprudence établissant que la "possibilité" de tir automatique doit être interprétée comme s'appliquant aux armes modifiées qu'il est relativement facile de modifier à nouveau pour en faire des armes

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

entièrement automatiques(1). La modification ne ferait donc que confirmer les décisions judiciaires, ce qui aurait pour effet de rendre inutiles les poursuites visant à établir l'admissibilité des nouveaux envois. Ce point pourrait cependant demeurer litigieux, la question de la facilité de la modification des armes pouvant sembler avoir un rapport avec la question de savoir quelles armes automatiques modifiées feraient l'objet de droits acquis.

D'autres armes réputées avoir été modifiées en permanence pourraient maintenant entrer dans la catégorie des armes à autorisation restreinte en raison de leur petite taille ou parce que leur utilisation est restreinte par voie de règlement (à l'heure actuelle, seule la version semi-automatique du FN-FAL, une arme que l'OTAN et les Forces armées canadiennes ont déjà utilisée de façon courante, figure sur la liste des armes à autorisation restreinte). En revanche, d'autres armes modifiées en permanence (si l'on ne tient pas compte de la controverse entourant la permanence réelle des modifications, quelles qu'elles soient) ne feraient même pas partie de la catégorie des armes à autorisation restreinte et pourraient être vendues en toute légalité à n'importe quel détenteur d'une AAAF.

A. Possibilité de modification

Il existe une controverse concernant autant la possibilité de modifier efficacement des armes fabriquées pour le tir entièrement automatique pour en faire des armes semi-automatiques, que la possibilité de modifier à l'inverse des armes qui n'ont pas été fabriquées au départ pour le tir automatique pour en faire des armes entièrement automatiques.

---

(1) Notamment *R.* c. *Global Armaments Ltd. et al* (1988), 93 A.R. 77 confirmée par la Cour d'appel de l'Alberta, non publiée, 10 avril 1990, et confirmée par des décisions de la Cour suprême de l'Ontario, *dont R.* c. *John F. St. Amour et Marstar Armaments International Inc.*, non publiée, 16 octobre 1990, H.C.J. de l'Ontario. D'autres décisions judiciaires ont également confirmé la saisie d'armes de conception militaire d'abord fabriquées pour le tir semi-automatique, mais qui pouvaient être facilement modifiées pour le tir entièrement automatique, p. ex., *P. C. Rowsom* c. *Bernard Hasselwander*, non publiée, 19 janvier 1990, Cour provinciale (Division criminelle), Guelph (Ontario).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le gouvernement, tout comme nombre de spécialistes de la police, est d'avis qu'il est très difficile de modifier une arme automatique de façon à ce qu'il ne soit pas relativement facile de la modifier à nouveau pour le tir entièrement automatique. En conséquence, il propose que toutes les armes automatiques modifiées soient interdites en raison du risque que celles-ci soient de nouveau modifiées en armes automatiques dangereuses.

Inversement, le gouvernement estime que la conception même d'une arme à feu qui n'a pas été fabriquée au départ pour le tir automatique rend toute modification pour en faire une arme automatique trop difficile pour qu'un danger réel existe, et qu'en particulier, tout fusil de chasse ou carabine de tir sportif ainsi modifié se coincerait rapidement. En conséquence, il propose qu'aucune arme fabriquée pour le tir semi-automatique ne soit interdite, le risque de modification ne semblant pas le justifier. L'interdiction législative proposée de certains fusils d'assaut semi-automatiques se fonde sur la puissance de feu élevée de ces armes.

Si les organisations de tir n'ont pas toutes la même opinion, elles s'entendent néanmoins pour dénoncer l'accent mis par le gouvernement sur le risque de modification. Aux yeux de la Fédération de tir du Canada et du Comité des armes à feu de la Fédération canadienne de la faune, certaines modifications apportées aux armes automatiques sont vraiment permanentes, et d'autres pas. Ces groupements font donc valoir qu'il n'est pas nécessaire d'interdire toutes les armes modifiées et qu'un contrôle de la qualité à la frontière permettrait de s'assurer que les armes modifiées dont l'entrée est autorisée ne risqueraient pas vraiment d'être modifiées de nouveau pour devenir des armes entièrement automatiques prohibées.

Par contre, la National Firearms Association et bon nombre de propriétaires d'armes à feu font valoir que n'importe quelle arme semi-automatique, notamment celles qui ont été fabriquées pour le tir semi-automatique, qu'il s'agisse d'une arme de conception militaire ou d'une arme destinée exclusivement à la chasse ou au tir sportif, peut être modifiée pour en faire une arme automatique. Ils ne jugent donc pas

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

valable la distinction faite entre les armes automatiques modifiées et les armes fabriquées pour le tir semi-automatique, et estiment que l'interdiction est inutile et ne contribue pas à limiter la disponibilité des armes automatiques. Ils craignent également que toutes les armes semi-automatiques finissent par être prohibées si une interdiction se fondant sur la possibilité de modification est ajoutée au Code.

Compte tenu de la difficulté de trancher entre les arguments techniques, bien des gens accepteront dans une large mesure les avis spécialisés conformes à l'idée générale qu'ils se font de l'opportunité et du bien-fondé du contrôle des armes à feu en général. Aux yeux de nombreux propriétaires d'armes à feu pour qui les propositions du gouvernement risquent de les empêcher de continuer à utiliser quelque arme semi-automatique que ce soit, les arguments techniques conservent cependant toute leur importance.

B. Reconnaissance de droits acquis au regard des armes automatiques modifiées existantes

Les arguments techniques concernant la possibilité de modification pourraient par ailleurs jouer dans l'interprétation et la facilité d'application de la disposition visant la reconnaissance des droits acquis des propriétaires actuels. Le paragraphe 2(5) du projet de loi mettrait au moins certaines de ces armes à l'abri en les incorporant à la définition des armes à autorisation restreinte. On a procédé de la même façon en 1977 au moment de l'interdiction des armes entièrement automatiques, en reconnaissant les droits acquis de la majorité des propriétaires d'alors. Seules les armes automatiques modifiées enregistrées comme armes à autorisation restreinte dans un délai donné (pour des raisons d'ordre pratique, il faut prévoir une période de transition parce que bon nombre de ces armes n'ont pas pour l'instant à être enregistrées comme armes à autorisation restreinte), et faisant "partie de la collection [...] d'un véritable collectionneur d'armes à feu", ne seraient pas visées par l'interdiction.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Cette disposition risque de créer plusieurs problèmes. Si l'on en juge par les heurts récents entre les armuriers et les propriétaires d'armes à feu qui ont en leur possession des armes automatiques modifiées, d'une part, et les autorités qui veulent confisquer ces armes ou les déclarer confisquées comme armes automatiques prohibées, d'autre part, bon nombre des propriétaires actuels de ce genre d'armes seraient bien peu disposés à les remettre aux autorités chargées de les enregistrer comme armes à autorisation restreinte et faisant l'objet de droits acquis. De nombreux propriétaires d'armes à feu ont confirmé qu'il en serait ainsi. En principe, la disposition ne s'applique qu'aux armes ayant subi des modifications permanentes au sens reconnu par les décisions récentes de jurisprudence, et il serait donc normal que les préposés aux armes à feu continuent de confisquer les armes réputées être trop faciles à modifier pour en faire des armes entièrement automatiques.

Le projet de loi confère le pouvoir de proclamer des périodes d'amnistie pour la remise des armes automatiques modifiées nouvellement prohibées. Les propriétaires de telles armes pourraient ainsi les remettre aux autorités sans craindre d'être poursuivis, mais le problème de ceux qui souhaitent les conserver ne serait pas réglé pour autant.

La disposition relative aux exemptions risque donc de ne pas avoir l'effet prévu soit parce que bon nombre des propriétaires actuels décideraient tout simplement de ne pas en profiter, soit parce qu'elle ferait constamment l'objet de contestations, soit pour ces deux raisons. La disposition relative aux droits acquis pourrait s'avérer difficile à appliquer si un nombre important d'armes automatiques modifiées illégales demeuraient disponibles. La police ne connaîtrait pas leur existence, et leur perte ou leur vol ne lui seraient pas signalés. Qui plus est, l'ensemble du système de contrôle des armes à feu, que certains propriétaires d'armes à feu tiennent déjà en piètre estime, inspirerait encore moins de respect à ces derniers. Si le système est encore moins respecté et appuyé par les propriétaires d'armes à feu, son efficacité globale en souffrira. En revanche, l'absence totale de dispositions de reconnaissance des droits acquis susciterait bien plus la colère des propriétaires.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le fait que la facilité de modification cesserait de poser un problème étant donné que seules seraient exemptées les armes appartenant à de "véritables collectionneurs d'armes à feu", pourrait constituer la solution. Après tout, les "véritables collectionneurs d'armes à feu" ont été autorisés à conserver leurs armes entièrement automatiques quand celles-ci sont devenues prohibées en 1977. Cette solution irait cependant à contre-courant des pressions exercées ces dernières années pour que les armes faciles à modifier soient prohibées, et elle aurait pour effet de créer des anomalies impossibles à justifier. De plus, la disposition de 1977 relative aux droits acquis pourrait ne pas avoir limité dans la pratique la possession d'armes prohibées aux seuls "véritables collectionneurs d'armes à feu".

D'après certains observateurs avertis, quand la disposition adoptée en 1977 est entrée en vigueur, la plupart des personnes en possession d'armes automatiques qui les ont faites enregistrer comme armes faisant l'objet de droits acquis, ou du moins bon nombre d'entre elles, ont été autorisées à se déclarer "véritables collectionneurs d'armes à feu" et à conserver les armes en question même si elles n'avaient aucun antécédent de collectionneurs. Malgré tout, il semblerait que beaucoup d'armes n'aient jamais été enregistrées parce que leur propriétaire craignait de se les faire confisquer ou de subir les restrictions d'ordre pratique associées au statut de "collectionneur". D'après certains observateurs, la même chose se reproduirait dans le cas de la disposition proposée de reconnaissance des droits acquis des propriétaires d'armes automatiques modifiées. D'après la documentation rendue publique par le ministère de la Justice en même temps que le projet de loi, les droits acquis des propriétaires actuels de ces armes seraient reconnus conformément aux dispositions législatives de 1978, mais il n'y est fait nulle mention que seuls les "véritables collectionneurs d'armes à feu" seraient autorisés à conserver ces armes en leur possession en permanence.

Si aucune distinction réelle n'est ou ne peut être faite entre les propriétaires actuels d'armes automatiques modifiées qui sont de "véritables collectionneurs d'armes à feu" et ceux qui ne le sont pas, il pourrait s'avérer préférable de remanier le texte de la disposition

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

relative aux droits acquis afin de ne pas créer davantage, de confusion au sujet du statut de "véritable" collectionneur d'armes à feu". Ni le Code ni les règlements ne donnent de définition de ce terme, il s'agit pourtant d'une question d'importance cruciale étant donné que l'une des catégories de personnes admissibles à être propriétaires d'armes "à autorisation restreinte" est celle des "véritables collectionneurs d'armes à feu". Les chefs provinciaux des préposés aux armes à feu ont établi des lignes directrices concernant cette distinction, mais celle-ci ne vise qu'à distinguer entre les simples collectionneurs d'armes à feu et ceux qui sont également armuriers. La National Firearms Association a fait valoir que toute personne autorisée à avoir une arme à feu en sa possession peut être considérée comme un véritable collectionneur parce qu'une seule arme à feu constitue la première pièce d'une collection. C'est un point qu'il y aurait lieu d'éclaircir en général; dans l'intervalle, il conviendrait que le sens de la disposition relative aux droits acquis dans le projet de loi soit précisé quelque peu.

INTERDICTION DE CERTAINES ARMES MILITAIRES ET PARAMILITAIRES

Pour l'instant, le gouvernement ne fait qu'annoncer son intention d'interdire par voie de décret du Cabinet certains modèles d'armes militaires et paramilitaires. Il en va de même de l'interdiction proposée touchant les chargeurs de grande capacité, mais étant donné qu'il s'agit dans un cas comme dans l'autre d'éléments clés du train de mesures annoncé, il convient de s'y arrêter. Pour que les chargeurs de grande capacité soient prohibés, il faudrait modifier le pouvoir habilitant, ce que prévoit le projet de loi C-80. Le ministre de la Justice se propose d'exercer le pouvoir habilitant dans sa forme actuelle pour interdire les armes de type militaire, d'où l'absence de modifications relatives à cette proposition dans le projet de loi. Comme on le verra plus loin, cependant, l'actuel pouvoir habilitant risque de ne pas être suffisant aux fins de la mesure proposée, auquel cas le gouvernement pourrait devoir le modifier s'il souhaite mettre l'interdiction proposée en application.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Bon nombre des armes de conception militaire présentement importées au Canada sont des armes automatiques modifiées qui seraient visées par l'interdiction prévue dans le projet de loi. La mesure législative proposée viserait les armes semi-automatiques militaires et les versions "civiles" d'armes d'assaut militaires souvent conçues de la même manière, à cette différence près qu'elles sont fabriquées pour le tir semi-automatique. Certaines de ces armes pourraient maintenant entrer dans la catégorie des armes à autorisation restreinte soit en raison de leur petite taille, soit parce qu'elles ont été désignées comme faisant partie de cette catégorie par décret du Cabinet (c'est le cas d'une seule de ces armes à l'heure actuelle, comme nous l'avons déjà mentionné). Aucune de ces armes ne fait l'objet de quelque restriction que ce soit à l'heure actuelle, et aucune n'est complètement prohibée non plus.

Si le pouvoir de restreindre l'autorisation des armes a déjà été invoqué pour contrôler l'utilisation de certaines armes semi-automatiques militaires et paramilitaires, il semblerait que ce soit la première fois que le gouvernement propose expressément d'interdire un quelconque modèle d'arme à feu semi-automatique en raison de sa conception militaire. De l'avis du gouvernement, ces armes constituent un danger pour la sécurité publique en général en raison de leur puissance de feu élevée, et leur utilisation pour la chasse ou le sport n'est pas justifiée.

La ministre de la Justice a l'intention d'élaborer les critères en fonction desquels seront désignés les modèles visés par l'interdiction en se fondant sur les résultats de nombreuses consultations auprès des corps policiers, des gouvernements provinciaux, des représentants des chasseurs et des tireurs sportifs et d'autres groupes. Elle a cependant déjà remis aux parties intéressées une liste préliminaire de critères qui s'inspirent des critères que l'administration fédérale américaine a appliquée pour interdire l'importation de fusils d'assaut semi-automatiques après la tuerie de Stockton. Parmi les caractéristiques retenues figurent la possibilité d'insertion de chargeurs à grande capacité, les montures repliables et télescopables, les poignées-pistolets, les tenons de baïonnette et les cache-flammes, les bipieds, les lance-grenades et les dispositifs de visée nocturne. Il s'agit dans tous

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les cas de dispositifs qui ont de toute évidence leur utilité à des fins militaires et dont la présence sur des armes de chasse ou de tir sportif n'est aucunement justifiée au yeux du gouvernement. Précisons que les critères en question ne figureraient pas dans les règlements proposés. Le décret interdirait simplement certains modèles nommément désignés.

Les propriétaires d'armes à feu mettent en doute le bien-fondé de la distinction que le gouvernement entend établir entre les armes semi-automatiques de conception militaire et celles qui ne sont pas destinées à un usage militaire ou qui ne possèdent pas de caractéristiques militaires. Il convient effectivement de se demander si cette distinction est logique. Les armes utilisées à Stockton et à Montréal peuvent servir à illustrer le problème. Le fusil AK-47 utilisé à Stockton possède les caractéristiques mentionnées par la Ministre et correspond au genre d'arme qui ferait de toute évidence l'objet de l'interdiction. Étant donné qu'il est conçu pour le tir rapide, même semi-automatique, en situation de combat où tant la vitesse de feu que la rapidité initiale sont souhaitables, ce genre d'arme a une grande puissance de destruction entre les mains d'un fou comme celui qui a commis le massacre de Stockton. Ce genre d'arme possède à n'en pas douter la grande puissance de feu qui constitue un danger pour la sécurité publique aux yeux tant du gouvernement que de nombreuses autres parties intéressées.

Par ailleurs, les armes utilisées pour la chasse et le tir peuvent aussi avoir une grande puissance de feu, du moins jusqu'à un certain point. Dans certains cas, la loi oblige les chasseurs de gros gibier à utiliser des armes à grande vitesse initiale (mais qui ne tirent pas rapidement comme le feraient des fusils d'assaut militaires) (il semblerait également que les balles à pointe molle dont l'usage à des fins militaires est proscrit par la Convention de Genève soient couramment utilisées pour la chasse). Cette exigence est justifiée par la crainte qu'une arme à faible vitesse initiale ne permette que de blesser un gros animal, ce qui le ferait souffrir inutilement (un motif également invoqué par les propriétaires d'armes à feu pour justifier l'utilisation d'armes semi-automatiques pour la chasse parce que celles-ci permettent de tuer plus facilement l'animal du premier coup). Le Ruger Mini-14 utilisé par

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Marc Lépine à Montréal ne possède vraisemblablement pas les caractéristiques militaires décrites par la Ministre bien qu'il s'agisse d'une arme à grande vitesse initiale pouvant de toute évidence tirer assez rapidement et qui pourrait donc être décrite comme étant une arme à grande puissance de feu.

Tant l'AK 47 que le Ruger Mini-14 peuvent à n'en pas douter constituer un danger pour la sécurité publique, mais on peut faire valoir que les armes de conception militaire possèdent habituellement une grande puissance de feu à tous les niveaux, risquent donc davantage de représenter un danger et ne peuvent de toute façon servir à la chasse ou au tir. Cette distinction pourrait être jugée suffisamment logique pour justifier l'interdiction proposée, quoique si cette interdiction reposait sur le seul critère de la puissance de feu élevée, il est difficile de voir comment le gouvernement pourrait prendre des mesures visant toutes les armes susceptibles de constituer un danger pour la sécurité publique sans que soient visées les armes servant à la chasse et à d'autres fins. Légalement, cette distinction pourrait ne pas être suffisante compte tenu des limites actuelles du pouvoir d'interdire des armes par décret du Cabinet.

Dans tous les documents concernant les mesures proposées qui ont été rendus publics jusqu'ici, il est question d'"interdire" des armes militaires et paramilitaires. À la conférence de presse qui a suivi le dépôt du projet de loi C-80, la Ministre a toutefois parlé de faire de certaines armes à feu des "armes prohibées ou à autorisation restreinte". Or il existe une différence importante entre les deux catégories (expliquée dans la section du présent document portant sur la structure du système de contrôle des armes à feu) et entre les effets du classement d'une arme dans une catégorie ou dans l'autre. Il existe également une différence importante entre le pouvoir d'interdire une arme par décret du Cabinet et le pouvoir d'en restreindre l'autorisation par décret.

Le pouvoir de restreindre l'autorisation d'une arme par décret s'applique à n'importe quelle arme qui n'est "ni un fusil ni une carabine d'un genre qui, de l'avis du gouverneur en conseil, peut raisonnablement être utilisé au Canada pour la chasse ou le sport"

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(c'est nous qui soulignons). Les limites apparentes de ce pouvoir sont donc très étroites. Les critères d'exemption sont subjectifs, et seule compte l'opinion subjective du Cabinet. À moins que son évidente mauvaise foi soit prouvée, le Cabinet est réputé être de cette opinion chaque fois qu'il classe par décret une arme dans la catégorie des armes à autorisation restreinte, et cette opinion ne peut être contestée.

Le pouvoir d'interdire des armes par décret est limité de façon beaucoup plus stricte et réelle. Ce pouvoir ne s'applique pas à "une arme à feu d'un genre utilisé habituellement au Canada pour la chasse ou le sport". Ce qui compte, c'est l'interprétation de la loi et l'observation objective des faits, et non l'"opinion" du gouvernement selon laquelle l'arme à feu en question ne pourrait "raisonnablement" être utilisée à cette fin. Le fait qu'une arme à feu bénéficie ou non de l'exemption statutaire pourrait être contesté et il reviendrait à un tribunal de décider si le gouvernement a effectivement le pouvoir, en droit et dans les faits, d'interdire l'arme à feu en question par décret.

Il ne semble faire à peu près aucun doute que le gouvernement pourrait restreindre l'autorisation de l'AK-47 utilisé à Stockton, et même du Ruger Mini-14 utilisé à Montréal, s'il estime que ces armes n'ont aucune utilité "légitime" pour la chasse ou le sport. Ce pouvoir a été contesté en 1978 dans l'affaire *Lawrence* c. *la Reine* (2) et la Cour fédérale a simplement constaté que l'opinion du Cabinet ne pouvait faire l'objet d'un examen judiciaire. La contestation visait un Colt AR-15, la version semi-automatique des fusils d'assaut automatiques M-16 utilisés par les Forces armées américaines au Viêt-nam et ailleurs, auquel s'appliquerait probablement l'interdiction proposée des armes de type militaire.

Le gouvernement pourrait donc avoir à se défendre dans une autre affaire *Lawrence*, mais cette fois-ci, sa décision ferait de toute évidence l'objet d'un examen judiciaire. Il y a certainement lieu de se demander si le gouvernement serait justifié de faire figurer le Ruger Mini-14 sur la liste des armes interdites. Mis à part le fait que cette arme ne posséderait pas les caractéristiques des armes de conception

---

(2) (1978), 42 C.C.C. (2d) 230, (1978) 2 C.F. 782 (T.D.).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

militaire décrites par la Ministre, les faits démontrent amplement qu'elle est effectivement "d'un genre utilisé habituellement" au Canada pour la chasse. Il reste encore à établir si l'AK-47 ou le Colt AR-15, qui possèdent ces caractéristiques militaires, pourraient quand même être soustraites au pouvoir d'interdiction. Étant donné que ce pouvoir n'a pas été exercé pour interdire des fusils à canon long, les tribunaux n'ont pas encore eu à interpréter le sens de la clause d'exemption. La signification dans ce contexte particulier de termes et d'expressions tels "d'un genre", "habituellement" et "le sport" devrait être interprétée. On pourrait faire valoir par exemple que toutes les formes de tir à la cible, du moins dans le cadre de concours, constituent un "sport" et que le gouvernement n'a donc pas le pouvoir d'interdire par décret les modèles d'armes militaires ou paramilitaires qui sont "utilisés habituellement" à cette fin. De son côté, le gouvernement pourrait faire valoir que toute forme de tir pratiquée avec des armes militaires ne doit pas être considérée comme un "sport" au sens prévu du terme.

Le gouvernement pourrait bien être en mesure d'exercer le pouvoir que lui conférerait le projet de loi C-80 (soit celui d'interdire des "dispositifs" par décret) pour interdire certaines des caractéristiques ou certains des accessoires militaires qui représentent les éléments dont la Ministre propose de se servir pour établir quelles armes doivent être interdites. Ce faisant, il ne s'agit pas de voir à ce que les armes en question ne comportent pas certains accessoires militaires, mais plutôt d'établir quelles armes militaires possédant une puissance de feu élevée devraient être totalement interdites du fait qu'elles constituent un danger pour la sécurité publique et qu'elles ne peuvent être légitimement utilisées pour la chasse et le sport en raison de leur conception initiale. À la conférence de presse, la Ministre a fait beaucoup de cas de la question de la "légitimité". Il convient davantage de parler de caractéristiques et d'accessoires militaires, et de débattre de fins et d'utilisation légitimes, quand il est question du pouvoir du gouvernement de restreindre l'autorisation des armes, pouvoir dont l'exercice se fonde sur son opinion subjective de ce qui constitue une utilisation "raisonnable". Le sens que donne le Code à une utilisation "pour la chasse

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ou le sport" pourrait jusqu'à un certain point faire l'objet d'une interprétation, mais en dernière analyse, les critères utilisés seraient relativement objectifs. La question de savoir si une arme à feu est effectivement "utilisée habituellement" à cette fin serait alors essentiellement tranchée en se fondant sur les faits.

CHARGEURS DE GRANDE CAPACITÉ

Bien qu'elle n'ait pour l'instant fait l'objet que d'une annonce générale, la proposition de règlement à cet égard est sans doute celle qui a suscité les réactions les plus vives de la part tant des propriétaires d'armes à feu que de leurs associations, et elle a un rapport avec le projet de loi C-80. Le paragraphe 2(4) du projet de loi aurait pour effet de modifier l'alinéa 84(1)e) de la définition d'une "arme prohibée". Il étendrait le pouvoir d'interdiction par décret du Cabinet à un "dispositif" tout autant qu'à une "arme d'un genre...".

Si le gouvernement a pour l'instant fait connaître son intention de n'exercer ce pouvoir que pour interdire les chargeurs de grande capacité, il reste que ce nouveau pouvoir pourrait éventuellement s'appliquer à de nombreux autres accessoires et pièces d'arme à feu. Le ministère de la Justice a lui aussi fait savoir que ce pouvoir pourrait être exercé dans le but d'interdire des pièces et des accessoires d'armes autres que des armes à feu. C'est intentionnellement, semble-t-il, que le terme "dispositif" n'est pas défini afin que le gouvernement ait toute la latitude voulue pour exercer le pouvoir en question. Les représentants des propriétaires d'armes à feu n'ont pas manqué de s'insurger contre l'imprécision de la proposition visant l'élargissement du pouvoir d'interdiction, en disant craindre que ce pouvoir ne finisse par être exercé trop largement. Le dictionnaire définit un "dispositif" comme étant un "ensemble de pièces constituant un mécanisme, un appareil, une machine quelconque". Il s'agit effectivement d'un terme très général et plutôt vague.

Parallèlement aux craintes qu'ils ont exprimées concernant l'exercice éventuel d'un pouvoir aussi étendu, bon nombre de propriétaires

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'armes à feu ainsi que leurs organisations ont fortement réagi à la proposition d'interdiction des chargeurs de grande capacité. Aux yeux du gouvernement, ce genre de chargeur ne peut servir à aucune fin légitime. Cette proposition constitue de toute évidence un élément des mesures proposées pour éviter la répétition de tueries comme celle qui est survenue à Montréal. Bien que la carabine utilisée par Lépine ne semble pas avoir été munie d'un gros chargeur à l'origine, celui-ci a trouvé le moyen de se procurer et d'utiliser deux chargeurs de 30 balles adaptés à son arme, ce qui a fort probablement contribué augmenter le nombre des victimes. Certains propriétaires d'armes à feu ont fait valoir qu'il s'agissait d'un incident isolé et qu'il ne s'est produit aucun autre incident où des chargeurs de grande capacité auraient constitué un danger particulier.

Il est difficile de dire si les gros chargeurs ont exposé le public à un danger particulier jusqu'ici. Il n'existe aucune donnée statistique permettant de porter un jugement final quant au rôle que ce genre de chargeur pourrait avoir joué dans l'activité criminelle en général, particulièrement dans la perpétration de crimes par des gangs. Quoi qu'il en soit, le massacre perpétré par Lépine aura sans doute fait la preuve de leur puissance permanente de destruction entre les mains d'une personne à l'esprit dérangé. Les critères de tri préalable ne seront jamais à toute épreuve, et toute mesure destinée à réduire le risque que ne se reproduise ce genre d'incident peut être considérée comme justifiée, en particulier s'il ne peut être établi que ce genre de chargeur soit nécessaire à des fins légitimes pour la chasse ou le sport.

La réponse des propriétaires d'armes à feu est double. D'après eux, il serait impossible d'appliquer l'interdiction en question. Ils expliquent qu'il leur serait facile de se procurer aux États-Unis des chargeurs dont la capacité est supérieure aux limites proposées, et qu'il y a déjà au pays plusieurs milliers de chargeurs dépassant ces limites (il semblerait exister présentement une forte demande de chargeurs de grande capacité, qui ne feraient pourtant pas l'objet de droits acquis advenant que l'interdiction soit imposée). Il serait difficile d'invoquer la possibilité qu'une loi soit facile à éluder pour expliquer que rien ne soit tenté dans le but de prévenir un danger, mais toute loi pénale doit pouvoir

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

être exécutée assez efficacement pour ne pas simplement inspirer un manque de respect envers le législateur. L'interdiction proposée aurait au moins pour effet d'interdire dorénavant la vente légale de gros chargeurs au Canada.

Ce qui est plus important encore, les propriétaires d'armes à feu font valoir que les chargeurs de capacité supérieure aux limites proposées peuvent servir à des fins sportives légitimes. Ils affirment par ailleurs que les limites proposées se fondent sur des hypothèses qui les rendent tout simplement inapplicables, et que l'interdiction risque d'avoir des conséquences imprévues ou de créer des anomalies injustifiables. Les limites proposées visent tous les chargeurs d'armes de poing pouvant contenir plus de dix cartouches, et les chargeurs de fusils semi-automatiques pouvant contenir plus de cinq cartouches à percussion centrale (par opposition aux cartouches à percussion annulaire surtout utilisées dans les fusils bon marché à faible puissance de feu tels la carabine ordinaire de calibre .22).

Les propriétaires d'armes à feu soulèvent plusieurs objections concernant la façon dont les limites proposées ont été fixées. Ils font valoir par exemple que les chargeurs ne sont pas tous exclusivement adaptés à des armes de poing ou à des fusils semi-automatiques, ou encore à des genres ou à des modèles particuliers d'armes à feu, et que le fait que ceux-ci soient interchangeables montre que la proposition du gouvernement comporte certaines faiblesses fondamentales. Les chargeurs de sept ou dix cartouches destinés aux fusils Lee-Enfield de l'époque de la Première ou de la Seconde Guerre mondiale pourraient être interdits parce qu'ils risquent d'être fixés à des fusils semi-automatiques plus modernes. Des chargeurs d'armes de poing pouvant contenir plus de cinq cartouches, sans dépasser dix, pourraient eux aussi être prohibés parce que certains modèles de fusils semi-automatiques pourraient en être munis. Certaines armes à feu de grande valeur avec chargeur incorporé d'une capacité dépassant les limites permises, ou ne pouvant être munies d'un chargeur autorisé, ne vaudraient plus rien.

Ces mêmes propriétaires d'armes à feu indiquent en outre que bon nombre, sinon la plupart des armes de poing et des fusils utilisés dans

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les concours de tir doivent être munis de chargeurs qui risquent d'être interdits. Ce résultat pourrait être intentionnel, la capacité des chargeurs en question dépassant les limites proposées par le gouvernement pour ce genre d'arme, ou ne pas l'être et constituer une anomalie, les chargeurs utilisés légalement avec le genre d'arme à feu servant dans les concours de tir ayant une trop grande capacité pour d'autres genres d'armes à feu qui pourraient également en être munies. Pour les tireurs canadiens, il deviendrait difficile, voire impossible de s'inscrire aux concours de niveau international auxquels ils participent présentement à l'échelle tant nationale qu'internationale.

Le gouvernement rejette en bonne partie toutes ces objections. Il met plus particulièrement en doute l'allégation selon laquelle les limites proposées nuiraient considérablement à la pratique de la majorité des sports de tir. Tout en reconnaissant que ces limites réduiraient la viabilité ou la valeur de certaines armes à feu et nuiraient en partie à la pratique du tir, il se dit convaincu que les propositions annoncées représentent le meilleur compromis possible entre le besoin d'assurer la sécurité publique et les attentes légitimes des chasseurs et des tireurs sportifs.

À la conférence de presse qui a suivi le dépôt du projet de loi C-80, la ministre de la Justice a tenu à souligner le fait que les chargeurs de grande capacité n'ont aucune utilité légitime pour la chasse et qu'ils représentent un danger dans ce contexte et entre les mains de personnes qui menacent la sécurité publique. S'il peut être démontré que les limites proposées auraient des conséquences imprévues ou créeraient des anomalies, et risquent en particulier de nuire considérablement à la pratique du tir sportif dans le cadre de compétitions reconnues, le gouvernement pourrait accepter d'en réviser les fondements ou de prévoir des exceptions propres à permettre aux tireurs sportifs de continuer à se servir de chargeurs de grande capacité, peut-être en fixant certaines conditions. Le gouvernement disposerait de toute la marge de manoeuvre voulue pour ce faire parce que l'interdiction serait imposée à la discrétion du Cabinet, et tout le temps nécessaire pourrait par conséquent être consacré à l'élaboration de règlements adaptés à la situation. Cette

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

question fera sans aucun doute l'objet de nombreuses consultations, quoi qu'en pensent certains représentants des tireurs qui ont l'impression que les choses en resteront là.

Ces mêmes représentants des tireurs se préoccupent par ailleurs du fait que leurs intérêts ne seront pas défendus devant un comité législatif si les limites proposées ne sont pas imposées aux termes du projet de loi C-80. Le projet de loi ne vise en effet qu'à conférer le pouvoir habilitant d'imposer les limites en question par décret du Cabinet. Les points qui les préoccupent pourraient cependant être plus facilement abordés dans des règlements détaillés que dans un projet de loi. Jusqu'ici, le pouvoir d'interdire des armes par décret n'a pas été exercé pour faire adopter le genre de règlement détaillé qui pourrait s'avérer nécessaire dans le cas présent, mais rien ne s'opposerait à ce que le décret d'interdiction soit formulé en ce sens.

NOUVEAUX CRITÈRES D'OBTENTION D'UNE AUTORISATION D'ACQUISITION D'ARMES À FEU

Le projet de loi C-80 prévoit plusieurs modifications aux critères d'obtention d'une AAAF, l'autorisation que doit obtenir toute personne désireuse de se procurer n'importe quel genre d'arme à feu au Canada. Contrairement aux propositions visant à restreindre la puissance de feu, toutes les modifications proposées aux modalités d'obtention de l'AAAF (à l'exception d'une seule) font partie du projet de loi, quoique un élément clé de l'un des changements les plus importants serait introduit ultérieurement par voie de règlement. Le requérant serait dorénavant tenu de fournir une photographie (cette exigence serait imposée par voie de règlement), le nom de deux répondants, ainsi qu'une preuve qu'il connaît la législation sur les armes à feu et les règles de sécurité relatives à leur maniement, et un délai de 28 jours devrait obligatoirement s'écouler avant la délivrance de l'autorisation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A. Répondants

Il s'agit probablement du plus important des changements proposés, inspiré de toute évidence jusqu'à un certain point par la tragédie survenue à Montréal. L'objectif visé consiste à donner plus de force aux dispositions du Code destinées à empêcher les personnes susceptibles de représenter un danger pour le public de se procurer quelque arme à feu que ce soit, du moins dans la légalité. Le massacre perpétré par Lépine prouve que même si l'accès à la puissance de feu d'armes de conception militaire est prohibé ou restreint, une personne à l'esprit dérangé peut toujours tuer des gens en se servant d'une arme à feu ne faisant l'objet d'aucune restriction, qu'il est possible de se procurer en satisfaisant à l'exigence la plus élémentaire que représente l'obtention d'une AAAF.

Le paragraphe 16(4) du projet de loi aurait pour effet de modifier le paragraphe 106(8) du Code (l'article 106 énonce les modalités de présentation des demandes) de façon à ce que le requérant soit désormais tenu de fournir le nom de deux personnes qui le connaissent depuis au moins trois ans et qui sont capables de confirmer l'exactitude des renseignements contenus dans la demande. Il ne pourrait pas s'agir de n'importe qui - les répondants devraient appartenir "à une catégorie de personnes prévue par règlement". On semble croire que cette exigence correspondrait sensiblement à celle qui est imposée aux demandeurs de passeport de fournir le nom de répondants; le ministère de la Justice a cependant laissé entendre que, dans ce cas-ci, la catégorie de personnes admissibles à agir à titre de répondants pourrait être relativement moins limitée. Dans le cas des passeports, les répondants doivent provenir de certaines professions - médecine, droit, génie, etc. - ou être titulaires de certaines charges, celle de maire, par exemple. La catégorie de répondants aux fins de l'obtention de l'AAAF pourrait être définie de façon à ce que puisse en faire partie toute personne jouissant du respect de son milieu.

À première vue, il semble s'agir d'une bonne façon de s'assurer que les personnes qui ne devraient pas avoir accès aux armes à feu soient repérées. Étant donné que les antécédents de comportement violent constituent le seul indice dont nous puissions disposer pour

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

justifier l'élimination des personnes jugées non fiables, n'importe quelle mesure contribuant à confirmer l'exactitude des renseignements sur les antécédents du requérant devrait accroître l'efficacité du système. Pour que cette nouvelle exigence soit imposée efficacement et équitablement, cependant, un certain nombre de questions cruciales devraient être réglées. La définition de la catégorie de personnes admissibles à agir à titre de répondants constituerait un élément clé à cet égard. Si cette catégorie est trop vaste, l'exigence en question n'aurait peut-être pas l'effet escompté étant donné que les requérants pourraient s'adresser simplement à des amis (quoique, comme nous le verrons plus loin, il pourrait s'agir là des personnes les mieux placées pour savoir si les renseignements fournis par le requérant sont vrais ou faux). Par contre, si cette catégorie est trop fermée, il pourrait s'avérer difficile, voire impossible pour les requérants qui déménagent souvent ou qui vivent dans l'isolement de trouver deux personnes qui sont admissibles et qui les connaissent depuis trois ans, d'où le risque que de nombreuses personnes qui satisfont aux autres critères d'obtention de l'AAAF voient leur demande injustement rejetée.

Il y a également lieu de se demander dans quelle mesure les personnes jugées suffisamment respectables et impartiales pour être admissibles à agir en tant que répondants auraient les moyens de vérifier l'exactitude des renseignements que le requérant est tenu de fournir. Dans le cas des demandes de passeport, les répondants ne sont appelés qu'à garantir que le requérant est bien la personne qu'il déclare être. Les personnes qui acceptent de "confirmer" les renseignements fournis sur les demandes d'AAAF auraient pour leur part à vérifier des renseignements plus problématiques, personnels et peut-être même subjectifs - à établir par exemple si le requérant a été traité pour déséquilibre mental associé à un comportement violent. Est-il normal de s'attendre à ce que les "personnes qui jouissent du respect de leur milieu" possèdent ce genre de renseignements au sujet d'un large éventail et d'un grand nombre de leurs concitoyens? Quant aux amis et aux voisins sans doute mieux placés pour savoir ce genre de choses, leur crédibilité risquerait d'être quelque peu mise en doute, et ils se retrouveraient personnellement dans une situation

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

très délicate si on leur demandait de cautionner la demande d'une personne qui ne leur inspire pas entièrement confiance.

À en juger par certains éditoriaux parus dans les journaux, les gens semblent présumer que ces répondants, souvent désignés comme étant des "parrains", seraient appelés à confirmer qu'à leur avis, le requérant est le genre de personne à qui une arme à feu peut être confiée sans crainte. Il est permis de croire que bon nombre des personnes selon qui l'exigence relative aux répondants aurait pour effet de resserrer considérablement le processus de tri préalable espèrent peut-être aussi que la plupart ou du moins certaines des personnes pressenties comme répondants envisageraient leur rôle ainsi. De l'avis de certains, Marc Lépine, par exemple, n'aurait sans doute pas pu satisfaire à cette exigence, bien que rien ne permette de croire que certains des renseignements fournis sur sa demande d'AAAF aient pu être faux. Il convient de préciser que les répondants seraient simplement appelés à vérifier les renseignements fournis par le requérant, et qu'il serait déraisonnable, diraient certains, de leur en demander expressément davantage. Nous l'avons déjà vu, cette responsabilité peut à elle seule exiger beaucoup compte tenu de la nature de certaines des questions posées sur le formulaire de demande de l'AAAF.

B. Délai obligatoire de 28 jours

Le paragraphe 16(1) du projet de loi aurait pour effet de modifier le paragraphe 106(1) du Code de façon à ce que s'écoule obligatoirement un délai de 28 jours entre la réception de la demande et la délivrance de l'AAAF. Dans le communiqué de presse publié au moment du dépôt du projet de loi, le gouvernement laisse entendre que cette période servirait à procéder à une évaluation en profondeur du requérant. Il est déjà possible de consacrer tout le temps voulu à cette activité, aucun délai n'étant prescrit dans le Code pour le traitement des demandes d'AAAF. À l'heure actuelle, les préposés aux armes à feu peuvent consacrer tout le temps qu'ils estiment nécessaire, et le font habituellement, à pousser leurs recherches aussi loin qu'ils le jugent indispensable ou possible. Dans certaines provinces, les chefs provinciaux des préposés aux armes à feu ont fait savoir que les préposés n'en ont pas moins parfois

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'impression de subir des pressions pour que l'examen d'une demande d'AAAF se fasse rapidement, en particulier dans les petites localités et en zone rurale, et que l'imposition d'un délai obligatoire améliorera l'examen de certaines demandes en éliminant cette impression d'être bousculé. Peut-être en est-il effectivement ainsi, mais il est possible d'aboutir au même résultat en resserrant les règles administratives d'examen des demandes. Bien que les règles à suivre soient décrites en détail dans le Manuel canadien des armes à feu préparé par la GRC, il semblerait que les modalités d'examen des demandes d'AAAF ne soient pas suffisamment uniformes d'une région à l'autre du pays.

Quoi qu'il en soit, on peut faire valoir que les préposés aux armes à feu ne peuvent pas vraiment faire beaucoup plus que ce qu'ils font déjà. Comme nous l'avons déjà mentionné, ils ne peuvent que vérifier les antécédents du requérant à partir de sources d'information limitées. Le recours à d'autres méthodes telles les questionnaires psychométriques se heurterait probablement à trop d'obstacles d'ordre administratif ou coûterait trop cher, sans compter qu'il soulèverait des questions de légalité. Le Code stipule que les préposés aux armes à feu doivent vérifier si le requérant a un casier judiciaire ou a été traité pour déséquilibre mental associé à un comportement violent, ou a eu un comportement violent (au moins dans les cinq ans précédant la date de la demande). Étant donné que les casiers judiciaires sont informatisés, il est relativement facile de trouver d'éventuelles condamnations au criminel. Quant aux antécédents de déséquilibre mental, il n'existe pas de source centrale et facilement accessible de renseignements à leur sujet, et ce genre d'information est de toute façon protégé par la loi et par les principes de la confidentialité des renseignements médicaux.

Les dossiers de la police dans la localité où le requérant vit présentement, ou dans celles où il a habité au cours des cinq dernières années (en présumant que la police ait eu à enquêter sur un incident violent dans lequel le requérant a été impliqué, ce qui est souvent le cas) constituent la seule source d'information vraiment accessible sur les comportements violents, notamment les comportements criminels qui n'ont pas fait l'objet d'une condamnation (à cause d'une négociation de plaidoyers ou

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pour d'autres raisons) et les déséquilibres mentaux accompagnés de violence. Dans les cas particuliers où la méfiance du préposé aux armes à feu est éveillée (et où il dispose du personnel nécessaire), un enquêteur peut communiquer personnellement ou par téléphone avec des voisins, des conjoints ou des ex-conjoints, etc., mais il est assez rare que l'on aille jusque là surtout quand le requérant ne demande qu'une AAAF et non un certificat d'enregistrement d'armes à autorisation restreinte. Les ressources administratives ne permettraient tout simplement pas de procéder à ce genre d'enquête en profondeur au regard de chacune des quelque 200 000 demandes d'AAAF présentées chaque année, et l'opération coûterait certainement beaucoup trop cher.

Il convient donc de se demander si l'imposition d'un délai obligatoire permettrait effectivement à la police de faire un examen plus minutieux des demandes d'AAAF qu'elle ne le fait à l'heure actuelle. L'autre motif invoqué par le gouvernement pour imposer cette exigence n'a cependant rien à voir avec l'efficacité du processus d'examen des demandes. Ce délai obligatoire servirait de période de réflexion qui laisserait aux personnes désireuses de faire l'acquisition d'une arme à feu pour se faire du mal ou causer un préjudice à autrui, le temps de renoncer à leur projet. La période d'attente obligatoire calmerait, espère-t-on, les impulsions qui auraient pu amener ces personnes à faire usage d'une arme à feu à mauvais escient. Bien qu'il semble effectivement s'agir d'un raisonnement valable déjà exposé dans plusieurs projets de loi d'initiative parlementaire présentés au fil des ans, il convient de se demander si le délai proposé de 28 jours est justifié. Certains se sont dit d'avis qu'il ne faut pas 28 jours pour se calmer, et qu'une période aussi longue pourrait créer des difficultés aux personnes qui ont besoin d'une arme à feu pour assurer leur subsistance. Le chiffre de 28 jours n'a rien de magique, et un délai plus court, de 14 jours par exemple, pourrait se révéler être tout aussi efficace et pourrait même, comme nous l'expliquerons plus loin, être raccourci quand les circonstances l'exigent.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Cours obligatoires sur les règles de sécurité

Le paragraphe 16(2) du projet de loi aurait pour effet d'abroger l'actuel alinéa 106(2)c) du Code pour le remplacer par une disposition presque identique. Aux termes de la disposition actuelle (qui n'a jamais fait l'objet d'une proclamation), les requérants qui présentent une demande d'AAAF doivent être capables d'établir qu'ils ont réussi soit un examen, soit un cours se rapportant aux règles de sécurité relatives au maniement des armes et à leur usage. Aux termes de la nouvelle disposition, le cours ou l'examen en question devrait également se rapporter à la législation sur les armes à feu. Outre qu'elle ajouterait un élément utile aux exigences actuelles, la nouvelle disposition servirait sans doute à confirmer l'engagement du gouvernement à mettre en application les exigences édictées en 1977.

Selon toute vraisemblance, toutes les parties intéressées, depuis les tireurs et leurs organisations jusqu'aux gouvernements provinciaux et au gouvernement fédéral, sont maintenant disposées à travailler ensemble à la mise en place d'un programme de cours sur le maniement sécuritaire des armes à feu propre à permettre la proclamation de cet important aspect du processus de tri préalable établi en 1977. Ce programme qui n'en est encore qu'au stade préliminaire ne sera cependant pas facile à mettre en oeuvre. Il s'agirait, semble-t-il, d'adapter les cours sur les règles de sécurité présentement offerts (et imposés) aux chasseurs dans la plupart des provinces de façon à mettre sur pied des programmes de formation en maniement des armes à feu qui s'adresseraient à tous les tireurs. Les cours présentement offerts aux chasseurs ne pourront être transposés intégralement, en particulier parce qu'ils ne portent qu'en partie sur le maniement sécuritaire des armes à feu et qu'ils ne traitent que des fusils et des carabines. Un programme national de formation en maniement sécuritaire devrait comporter des cours sur tous les genres d'armes à feu, y compris les armes de poing. Il faut également tenir compte des différences énormes qui existent entre les cours offerts aux chasseurs dans différentes provinces. Par exemple, certains sont d'avis qu'un bon programme de maniement sécuritaire des armes à feu devrait comprendre une formation pratique sur un champ de tir, ce que ne comportent

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pas nécessairement les cours présentement offerts aux chasseurs. Il pourrait s'écouler un certain temps avant que cette exigence ne fasse l'objet d'une proclamation; le temps à consacrer à l'élaboration des programmes nécessaires en décidera davantage que le sort réservé au projet de loi C-80.

Parmi les différents facteurs susceptibles d'être invoqués pour expliquer que la mise en application de l'exigence relative à la formation adoptée en 1977 n'ait pas davantage progressé, le coût semble venir au premier rang. Après 1977, le gouvernement fédéral a vu à la préparation d'une documentation de base et s'est attelé à la tâche d'élaborer des normes nationales au regard des cours envisagés, tâche qu'il poursuit encore, mais les provinces se seraient pour leur part montrées réticentes à assumer la responsabilité de l'administration d'un programme d'initiative fédérale sans que le gouvernement fédéral s'engage à payer entièrement la note. Apparemment, les provinces jugeaient insatisfaisantes les propositions déjà faites par le gouvernement fédéral concernant le recouvrement des coûts. Dans le cadre du train de réformes maintenant proposé, le gouvernement fédéral a cependant l'intention d'augmenter les frais d'obtention d'une AAAF pour les faire passer de 10 $ à 50 $, le nouveau revenu devant en principe servir, entre autres choses, à couvrir les frais d'établissement et d'administration des cours sur les règles de sécurité. Mais si le gouvernement fédéral devait refuser de transférer les fonds nécessaires, les provinces pourraient bien refuser de collaborer dans toute la mesure nécessaire, rien ne permettant de croire qu'elles soient davantage disposées maintenant à assumer une part plus importante des coûts qu'elles ne l'étaient après 1977.

D. Un assouplissement des exigences en faveur des habitants du Nord détenteurs actuels d'AAAF?

Les organisations de tireurs appuient depuis de nombreuses années l'idée de cours obligatoires sur les règles de sécurité, et ils ont même multiplié leurs démarches à cet égard. Cet élément du train de réformes proposé par le gouvernement jouit donc de l'appui de nombreux propriétaires d'armes à feu, qui déclarent par ailleurs ne pas être

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'accord avec le fait que cette exigence doive être imposée chaque fois que quelqu'un présente une demande d'AAAF. Les AAAF sont valables pour une période de cinq ans et pour un nombre illimité d'armes à feu ne faisant l'objet d'aucune restriction, mais il faut parfois remplacer les armes à feu pour différentes raisons, et de nombreux tireurs doivent, pour des raisons d'ordre pratique, être constamment détenteurs d'une AAAF en règle. De nombreux requérants sont donc des détenteurs d'une AAAF expirée.

D'après les représentants des propriétaires d'armes à feu, on devrait instituer un processus de renouvellement permettant aux détenteurs d'une AAAF expirée d'en obtenir une nouvelle sans devoir se plier à toutes les modalités d'approbation, d'où leur déception de constater que le projet de loi C-80 ne prévoit rien de tel. Il pourrait être nécessaire de s'assurer que la personne qui demande une nouvelle AAAF n'a pas commis d'infraction criminelle associée à la violence ni eu d'autre comportement violent depuis l'approbation de sa dernière demande, mais il ne semblerait certainement pas justifié d'obliger cette même personne à suivre à nouveau un cours sur le maniement sécuritaire des armes à feu ou, à tout le moins, ce cours au complet. Les propriétaires d'armes à feu ne croient pas non plus que les exigences proposées relativement aux répondants et au délai obligatoire de 28 jours devraient s'appliquer en pareil cas. De façon générale, ils ne sont pas d'accord de toute façon avec la proposition concernant les répondants, mais certains d'entre eux approuvent l'idée d'imposer un délai obligatoire aux requérants qui demandent une AAAF pour la première fois. Il y aurait sans doute lieu d'étudier la possibilité d'instituer un processus de renouvellement dans le cadre duquel les détenteurs d'une AAAF expirée ne seraient pas tenus de fournir le nom de répondants, de suivre un cours sur les règles de sécurité ni d'attendre que s'écoule la totalité du délai obligatoire prévu de 28 jours.

Les mêmes arguments ont été invoqués en faveur des personnes qui habitent des zones rurales ou le Nord, en particulier celles qui ont besoin d'une arme à feu pour assurer leur subsistance - les chasseurs, les trappeurs, les personnes qui doivent défendre leur bétail contre les prédateurs, etc. Il pourrait s'avérer très difficile, voire impossible,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pour ces personnes qui se déplacent souvent ou vivent dans des endroits isolés, de trouver deux personnes faisant partie de la catégorie des répondants admissibles qui les connaissent depuis trois ans. Les personnes qui se servent constamment d'armes à feu ne tireraient sans doute pas profit de cours sur les règles de sécurité. Quant à la période d'attente de 28 jours, elle pourrait constituer un véritable problème pour quelqu'un qui perd son arme à feu pendant la saison de la chasse ou de la trappe et est obligé d'attendre un mois pour obtenir une nouvelle AAAF. Il y aurait peut-être même lieu de faire en sorte que certaines des nouvelles exigences proposées ne s'appliquent pas aux nouveaux requérants qui se servent depuis des années d'armes à feu pour assurer leur subsistance, mais qui n'ont encore jamais eu à demander d'AAAF parce que les armes à feu en question avaient été acquises avant l'imposition de l'exigence relative à l'AAAF en 1978.

Ce qui est ironique, c'est qu'il est possible que les exigences relatives aux répondants et au délai obligatoire aient surtout conçues en fonction de milieux urbains anonymes où il est moins probable que la police connaisse les requérants, ce qui risque de rendre d'éventuelles vérifications plus difficiles; or, il semblerait qu'au moins l'imposition d'une période d'attente obligatoire soit injustifiée dans les grands centres, l'attente y étant souvent plus longue que le délai proposé de 28 jours en raison des retards accumulés dans le traitement de demandes trop nombreuses. En revanche, l'imposition de telles exigences dont le bien-fondé peut sembler plus difficile à établir en milieu rural et dans les régions isolées risquerait d'y avoir des conséquences beaucoup plus graves. Pour justifier sa proposition, le gouvernement se fonde sur la nécessité d'assurer la protection du public, sur une évaluation selon laquelle les mesures proposées ne nuiront pas beaucoup aux chasseurs et aux tireurs sportifs légitimes, ainsi que sur l'absence de "nécessité" d'utiliser une arme à feu. Il pourrait donc s'avérer justifié de prévoir l'imposition d'exigences différentes ou particulières concernant les répondants et la vérification des renseignements fournis, en faveur des habitants de zones rurales, du Nord ou d'autres régions isolées, en particulier quand la nécessité d'utiliser une arme à feu pour subvenir aux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

besoins des intéressés peut être établie. Dans le même ordre d'idées, le bien-fondé d'un délai plus court pourrait être établi particulièrement dans les cas où il peut être démontré qu'un délai plus long créerait des difficultés au requérant, ou encore, on pourrait investir une personne exerçant une certaine autorité du pouvoir discrétionnaire d'autoriser des exceptions quand les circonstances l'exigent.

AUTRES MODIFICATIONS PROPOSÉES AU PROCESSUS DE DEMANDE D'UNE AAAF

A. Frais

Les propriétaires d'armes à feu n'ont pas manqué de faire connaître leur désaccord au sujet de deux autres modifications que le projet de loi C-80 apporterait au processus de demande d'une AAAF. La méthode appliquée pour fixer les frais d'obtention de l'AAAF est entre autres en jeu. Le paragraphe 16(5) du projet de loi aurait pour effet de modifier le paragraphe 106(11) du Code en éliminant la mention de frais de 10 $ pour la remplacer par une autre d'après laquelle les frais exigés seraient "ceux prévus par règlement". Tout en admettant qu'une augmentation est justifiée compte tenu du fait que les frais sont les mêmes depuis 1977, les propriétaires d'armes à feu allèguent qu'il serait exagéré de porter les frais en question à 50 $ (il ne s'agit pour l'instant que d'une proposition, l'augmentation risquant fort probablement d'être plus élevée que plus faible). Mais ce qui les préoccupe encore plus, c'est la perspective que ces frais augmentent encore.

Il est effectivement vrai que les frais pourraient être augmentés à nouveau. Le gouvernement a annoncé son intention de fixer les différents frais exigés dans le cadre du système de contrôle des armes à feu de façon à en tirer un revenu suffisant pour couvrir les dépenses d'administration du système. Les propriétaires d'armes à feu estiment qu'ils ne devraient pas être les seuls à assumer le coût du système, d'autres personnes étant d'avis que les frais en question devraient être beaucoup plus élevés - qu'il y aurait lieu de les fixer à 100 $ ou 200 $ - de façon à décourager les gens de se procurer des armes à feu dont ils n'ont pas besoin. Quoi qu'il en soit, il semble tout à fait justifié

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'assurer un recouvrement suffisant des coûts pour rendre le système viable. Comme nous l'avons déjà mentionné, il pourrait s'avérer difficile, voire impossible, d'imposer dans la pratique l'exigence concernant les cours sur les règles de sécurité si le système ne produit pas lui-même un revenu suffisant pour en couvrir les coûts.

Ajoutons par ailleurs qu'il est maintenant très inhabituel que ce genre de frais soit fixé par voie législative. À l'heure actuelle, ceux-ci sont la plupart du temps prescrits par règlement, ce qui permet de procéder régulièrement à leur ajustement en fonction de l'inflation, de l'augmentation des coûts et d'autres facteurs pertinents.

B. Révocation des AAAF

Le projet de loi prévoit en outre l'ajout d'un pouvoir de révocation des AAAF. Aux termes du paragraphe 24(1), l'article 112 du Code comporterait dorénavant un nouveau paragraphe (2.1) autorisant le préposé aux armes à feu à révoquer une AAAF lorsque sont portés à sa connaissance des faits qui rendent cette révocation souhaitable pour la sécurité du titulaire ou pour celle de toute autre personne. À l'heure actuelle, l'article 112 confère le pouvoir de révoquer des certificats d'enregistrement d'armes à autorisation restreinte, des permis de port d'armes, etc.

La plupart des craintes exprimées proviennent d'un malentendu créé par le fait que le projet de loi proprement dit ne comporte pas de procédure d'appel de ce genre de révocation. D'après les propriétaires d'armes à feu, le préposé aux armes à feu aurait ainsi toute la latitude voulue pour ne pas tenir compte de la décision d'un tribunal d'infirmer son refus de délivrer une AAAF (ce genre de refus est susceptible d'appel), ce qui laisserait le requérant sans recours. En fait, le pouvoir de révocation serait assujetti au plein exercice du droit d'interjeter appel que confère l'actuel paragraphe 112(8) du Code à toutes les personnes "qui s'estiment lésées : a) soit par une mesure ou décision prise en vertu du présent article", y compris une révocation aux termes du nouveau paragraphe 112(2.1). Le préposé aux armes à feu ne pourrait donc exercer son pouvoir de révocation que sur la foi de renseignements portés à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sa connaissance ou, plus probablement, à la suite d'un incident survenu après la délivrance de l'AAAF, et la révocation serait assujettie au droit d'interjeter appel devant un juge de la cour provinciale.

CERTIFICATS D'ENREGISTREMENT DES ARMES À AUTORISATION RESTREINTE - PREUVE D'ENTREPOSAGE SÉCURITAIRE

Parmi les principales mesures de sécurité publique proposées dont il est fait mention dans le communiqué de presse publié par le ministère de la Justice au moment du dépôt du projet de loi C-80 figure "l'obligation de prouver que l'on a accès à un entreposage sécuritaire avant que le certificat d'enregistrement d'une arme à autorisation restreinte ne puisse être délivré". Aux termes du projet de loi, le requérant serait effectivement tenu dorénavant de prouver qu'il est en mesure de satisfaire aux exigences relatives à l'entreposage sécuritaire avant qu'un certificat d'enregistrement d'arme à autorisation restreinte ne lui soit délivré, uniquement si la demande vise une arme à autorisation restreinte destinée à faire partie de la collection d'un "véritable collectionneur d'armes à feu".

Aux termes de l'alinéa 116g) du Code, le Cabinet peut, par règlement, "prescrire les conditions relatives à l'entreposage, à la mise en montre, à la manipulation et au transport des armes à autorisation restreinte qui font partie des collections d'armes à feu des véritables collectionneurs d'armes à feu". Conformément à ce pouvoir, l'article 14 du Règlement sur le contrôle des armes à autorisation restreinte et des armes à feu (DORS/78-670) prescrit ces conditions. Le paragraphe 19(3) du projet de loi C-80 modifierait l'alinéa 109(3)d) du Code (qui autorise la délivrance de certificats d'enregistrement d'armes à autorisation restreinte aux "véritables collectionneurs d'armes à feu") de façon à ce que les collectionneurs d'armes à feu soient tenus de démontrer qu'ils ont satisfait aux conditions prescrites.

Selon de nombreuses sources policières dont l'Association canadienne des chefs de police, les armes à feu qui servent à commettre des infractions criminelles ont souvent été volées à des propriétaires

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

légitimes d'armes à feu, en particulier des collectionneurs, qui les avaient légalement en leur possession. Cette catégorie de propriétaires d'armes à feu pose un problème de sécurité particulier en raison de la quantité et de la diversité des armes, notamment des armes automatiques faisant l'objet de droits acquis, que certains d'entre eux ont en leur possession. Cette nouvelle exigence - que le requérant prouve qu'il est en mesure de satisfaire aux conditions relatives à l'entreposage sécuritaire prescrites dans le règlement - pourrait ne se révéler utile que dans la mesure où les conditions prescrites dans le règlement sont efficaces. D'après plusieurs sources policières, ces conditions devraient être resserrées. Le règlement stipule par exemple que les vitrines doivent être fermées à clé, sans exiger que ces mêmes vitrines qui seraient normalement une cible de choix pour les voleurs soient faites de verre et d'autres matériaux relativement à l'épreuve du bri ou offrant d'autres garanties de sécurité.

Toujours d'après les sources policières, les infractions criminelles sont surtout commises avec des armes de poing volées; on peut donc en conclure qu'il serait bon que les exigences relatives à l'entreposage sécuritaire et à l'établissement d'une preuve que le requérant peut s'y conformer avant qu'un certificat d'enregistrement d'armes à autorisation restreinte ne lui soit délivré, devraient également s'appliquer à d'autres catégories de propriétaires d'armes à feu, en particulier ceux qui ont des armes de poing en leur possession. L'autre problème de sécurité que posent les collections d'armes à feu aux yeux du gouvernement a trait au risque que des enfants ne se servent accidentellement de ces armes à feu, et aux tragédies survenues parce que ces armes n'étaient pas hors de portée des enfants. Cette exigence serait sans doute tout aussi fondée dans le cas d'autres armes telles les fusils et les fusils de chasse et de tir sportif.

PERQUISITION ET SAISIE SANS MANDAT

Le pouvoir de perquisition et de saisie sans mandat représente l'un des éléments que le projet de loi modifierait à la suite de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

contestations se fondant sur la Charte. À l'heure actuelle, les paragraphes 101(1) et 102(2) autorisent les agents de police à fouiller sans mandat toute personne ou véhicule, ou à perquisitionner en tout lieu autre qu'une maison d'habitation quand ils ont des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise en utilisant des armes ou qu'une personne en possession d'une arme à feu ou de munitions constitue un danger pour la sécurité publique, ainsi qu'à saisir les armes en question et d'autres pièces. Les articles 10 et 11 du projet de loi auraient pour effet de modifier ces dispositions de manière à resserrer l'exercice des pouvoirs de perquisition et de saisie en définissant les circonstances dans lesquelles ces pouvoirs peuvent être exercés. Dans l'affaire *R.* c. *McDonough* (3), la constitutionnalité du paragraphe 101(1) a été contestée, et il a été allégué que les dispositions en question donnaient l'impression d'autoriser l'exercice d'un pouvoir arbitraire de perquisition sans mandat. Le juge a donc estimé que le paragraphe visé était contraire à l'article 8 de la Charte.

Le projet de loi C-80 corrigerait la situation en incorporant dans chacun des articles des critères concernant les circonstances dans lesquelles une perquisition ou une saisie sans mandat serait autorisée. Dans un cas comme dans l'autre, il devrait être établi que les conditions de délivrance d'un mandat sont réunies mais que "l'urgence de la situation" ou la nécessité d'assurer "la sécurité de cette personne" en rende l'obtention difficilement réalisable. Cette modification vise à faire en sorte que les agents de police n'exercent pas indûment ce pouvoir qui demeurerait par ailleurs essentiellement le même. Si les critères en question n'imposeraient pas de conditions dont tous les policiers devraient déjà connaître l'existence, le fait d'en faire expressément la mention dans le Code pourrait contribuer à convaincre ces derniers davantage de la nécessité d'en tenir compte. Quoi qu'il en soit, les tribunaux pourraient ainsi se reporter à une disposition législative expresse pour justifier l'examen de l'exercice contesté du pouvoir, ce qui devrait décourager les abus.

---

(3) (1988), 65 C.R. (3d) 245 (Ont. Dist. Ct.).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ASSOUPLISSEMENT DE CERTAINS ASPECTS DU SYSTÈME DE CONTRÔLE DES ARMES À FEU

A. Restrictions plus souples concernant le transport et autres modifications

Plusieurs modifications proposées dans le projet de loi visent à assouplir certaines restrictions qui, aux yeux de nombreux propriétaires d'armes à feu, constituent de simples tracasseries administratives inutilement sévères. Certains éléments du projet de loi découlent donc de demandes formulées par les propriétaires d'armes à feu.

1. Articles 4 et 21 - Ces modifications proposées aux articles 91 et 110 du Code visent à faciliter le transport d'armes à autorisation restreinte à des fins telles l'entreposage, les réparations ou les concours de tir, en autorisant la délivrance de "permis de port d'armes" spéciaux à d'autres personnes que le propriétaire enregistré de l'arme en question. Le requérant devrait néanmoins être détenteur d'une AAAF en règle pour être légalement admissible à être en possession d'une arme à feu pour quelque raison que ce soit, mais il serait laissé à la discrétion du préposé aux armes à feu d'autoriser par exemple le conjoint du propriétaire enregistré d'une arme de poing à transporter l'arme en question à un stand de tir où le propriétaire doit participer à un concours.

2. Article 7 - Cet article apporterait à l'article 97 du Code plusieurs modifications destinées à faire en sorte que les propriétaires légitimes d'armes à feu perdues ou volées retrouvées par la police en recouvrent rapidement la possession. En vertu de ces modifications, un agent de police aurait expressément le pouvoir de remettre l'arme en question à son propriétaire.

3. Article 11 - Cette modification à l'article 102 du Code autoriserait une personne de moins de 16 ans à se servir d'une arme à feu sous la surveillance immédiate d'un adulte qui est légalement en possession de l'arme en question.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

4. Paragraphe 16(6) - Cette disposition aurait pour effet d'étoffer l'article 106 du Code qui traite de la délivrance des AAAF en prévoyant expressément une procédure visant tous les appels d'un refus de délivrer une AAAF (le droit d'appel lui-même existe depuis l'imposition initiale de l'exigence en 1977). En particulier, il serait expressément stipulé au nouveau paragraphe 106(17) qu'il reviendrait au préposé aux armes à feu de justifier son refus devant un juge de la cour provinciale.

5. Paragraphe 21(2) - Aux termes de cette disposition, l'article 110 du Code comporterait un nouveau paragraphe 2.1 autorisant les personnes qui ne résident pas au Canada à apporter des armes à autorisation restreinte au pays pour leur usage dans une compétition de tir à la cible sous les auspices d'un club reconnu.

B. Nouvelles dispositions concernant les ordonnances d'interdiction

Le projet de loi assouplirait en outre certaines des exigences fixées en 1977 relativement à l'imposition obligatoire d'ordonnances interdisant aux personnes déclarées coupables d'une infraction criminelle perpétrée avec usage de violence, ou à qui une AAAF a été refusée, d'avoir en leur possession une arme à feu ou des munitions.

1. Paragraphe 9(1) - Cette disposition modifierait l'article 100 du Code (en y ajoutant les nouveaux paragraphes 1.1 à 1.3) de façon à ce que le tribunal ne soit pas tenu de rendre une ordonnance d'interdiction même dans le cas d'infraction criminelle perpétrée avec usage de violence. À l'heure actuelle, ces ordonnances sont obligatoires si l'infraction a été perpétrée avec l'usage d'une arme à feu ou si elle est passible d'une peine d'emprisonnement égale ou supérieure à dix ans. Cette modification ne ferait sans doute pas l'affaire de bon nombre de propriétaires d'armes à feu qui se sont plaints à maintes reprises que le pouvoir d'interdire aux personnes déclarées coupables d'une infraction criminelle d'avoir des armes à feu en leur possession ne soit pas assez strictement exercé. Elle répondrait toutefois aux attentes de bien des personnes qui vivent dans les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

régions du Nord, selon lesquelles ce genre d'ordonnance n'est pas toujours indispensable et peut créer de grandes difficultés à des personnes qui ont besoin d'une arme à feu pour assurer leur subsistance. Selon toute vraisemblance, le gouvernement répond ainsi à une décision de la cour d'appel territoriale du Yukon selon laquelle l'ordonnance obligatoire pourrait, dans quelques très rares cas, constituer une punition cruelle et exceptionnelle contraire à l'article 12 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (4).

Ce pouvoir discrétionnaire des juges se limiterait aux cas où le tribunal est convaincu que l'ordonnance ne serait pas souhaitable pour la sécurité publique et que les circonstances ne l'exigent pas. Le tribunal serait tenu de prendre en compte la nature de l'infraction, le casier judiciaire du contrevenant et, en particulier, la nécessité pour celui-ci de posséder une arme à feu afin d'assurer la subsistance de sa famille, ou le fait que l'ordonnance constituerait pour le contrevenant une interdiction de travailler dans le seul domaine où il lui est possible de le faire.

2. La majorité des propriétaires d'armes à feu devraient être d'accord avec les autres modifications relatives aux ordonnances d'interdiction prévues dans le projet de loi puisque celles-ci auraient pour effet d'assouplir l'exigence selon laquelle un juge doit rendre une ordonnance d'interdiction chaque fois qu'est confirmé le refus par un préposé aux armes à feu de délivrer une AAAF. Le paragraphe 9(4) modifierait le paragraphe 100(7) du Code de façon à laisser au tribunal le pouvoir discrétionnaire de décider s'il y a lieu de rendre une telle ordonnance. À l'heure actuelle, le paragraphe 100(7) stipule que le juge doit interdire au requérant d'avoir en sa possession des armes à feu ou des munitions pendant une période maximale de cinq ans. Par ailleurs, le paragraphe 9(5) modifierait l'alinéa 100(10)b) de façon à ce que seul le procureur général (c'est-à-dire, dans la pratique, le procureur de la Couronne) plutôt que le préposé aux armes à feu qui a refusé de délivrer

---

(4) *R.* c. *Chief* (1989), 51, C.C..C. (3d) 265, (1990) 1 W.W.R. 193, 39 B.C.L.R. (2d) 358 (Y.T.C.A.).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'AAAF ou qui a demandé l'ordonnance, puisse interjeter appel du refus d'un juge de confirmer un refus de délivrer une AAAF ou de rendre une ordonnance d'interdiction.

COMMENTAIRE

Parallèlement aux réactions suscitées par certaines des modifications proposées au système actuel de contrôle des armes à feu qui ont été décrites et analysées jusqu'ici, il apparaît opportun d'aborder certaines questions plus générales reliées à l'ensemble du train de mesures proposées.

OPPOSITION GÉNÉRALE AU PROJET DE LOI

A. L'utilisation des armes à feu à des fins "légales" par opposition à fins "criminelles"

Outre les critiques qu'ils ont formulées au sujet de bon nombre des mesures proposées dans le projet de loi C-80 et dans les propositions de règlements qui l'accompagnent, les propriétaires d'armes à feu et leurs organisations ont essentiellement exprimé leur désaccord face à l'application globale du système. D'après eux, les modifications proposées visent exclusivement l'utilisation d'armes à feu par des propriétaires "autorisés d'armes à feu", sans qu'aucun effort ne soit fait pour en réprimer l'usage à des fins criminelles. Ces mêmes critiques visent dans une certaine mesure l'actuel système de contrôle des armes à feu, ce qui les amène à condamner l'ensemble des lignes de conduite suivies par les gouvernements successifs en matière de contrôle des armes à feu.

Ainsi qu'il en a été précédemment question, l'un des trois éléments du système consiste en des dispositions qui punissent l'usage des armes à feu dans la perpétration d'infractions criminelles, ce qui constitue un moyen de dissuasion, et qui interdisent aux personnes jugées dangereuses de faire l'acquisition d'armes à feu ou d'en avoir en leur possession. Le projet de loi n'augmente pas les peines pour usage d'armes

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

à feu à des fins criminelles, mais il prévoit que le fait de modifier une arme à feu pour en faire une arme entièrement automatique constituerait une infraction, ce qui représente essentiellement une mesure parallèle à la nouvelle interdiction proposée des armes automatiques.

Les porte-parole des propriétaires d'armes à feu ne proposent pas que de nouvelles peines soient édictées; ils se plaignent plutôt du fait que les lois existantes ne sont pas mises en application comme il se doit. Ils constatent en particulier que les peines obligatoires dont la plus faible est d'un an de prison pour une première infraction, auxquelles devrait en principe être condamnée toute personne trouvée coupable de s'être servie d'une arme à feu pour perpétrer ou tenter de perpétrer un acte criminel (en sus de la peine imposée pour l'infraction elle-même) aux termes de l'article 85 du Code, ne sont pas souvent imposées parce que l'accusation fait l'objet d'une négociation de plaidoyers ou est abandonnée pour d'autres raisons. Ils sont également déçus de constater qu'il arrive souvent que l'ordonnance d'interdiction obligatoire prévue à l'article 100 du Code, qui doit en principe empêcher toute personne coupable d'une infraction avec usage de violence de se trouver en possession d'armes à feu ou de munitions pendant une période pouvant atteindre cinq ans, ne soit pas prescrite parce que les procureurs de la Couronne omettent de le demander et que les juges n'appliquent pas toujours les dispositions de l'article 100.

Or étant donné que la mise en application du *Code criminel* relève de la compétance des provinces, le gouvernement fédéral n'est pas vraiment en mesure de répondre à ces critiques par des mesures concrètes. Le ministère de la Justice déclare néanmoins en avoir pris bonne note, en particulier pendant les consultations qui ont précédé le dépôt du projet de loi C-80, et il semblerait que le gouvernement fédéral ait fait part aux provinces des inquiétudes que lui inspire le manque d'efficacité des modalités d'application des dispositions législatives actuelles concernant le contrôle des armes à feu.

Ces adversaires du système de contrôle des armes à feu veulent cependant bien davantage qu'une concentration accrue des efforts sur l'application des dispositions du Code visant la répression de l'usage

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des armes à feu à des fins criminelles. Ils s'opposent à ce que la vente d'armes à feu aux personnes qui ne possèdent pas de casier judiciaire soit davantage réglementée de quelque manière que ce soit. D'après eux, les "criminels", c'est-à-dire ceux qu'ils définissent comme ayant un casier judiciaire ou dont on peut craindre, avec preuve à l'appui, qu'ils aient un comportement criminel, pourront toujours trouver le moyen de se procurer illégalement des armes à feu. Notre système de contrôle des armes à feu semble donc, à leurs yeux, viser en bonne partie la vente "légale" d'armes à feu par opposition à la contrebande et à d'autres formes de vente "illégale". Certains vont même jusqu'à dire qu'étant donné qu'il est à peu près impossible de réprimer la vente illégale des armes à feu ou d'empêcher les "criminels" de s'en procurer, il vaudrait mieux tout simplement éliminer le système actuel de contrôle des armes à feu qui sert essentiellement à imposer des restrictions aux honnêtes gens (pour le remplacer par un système axé sur la formation et permettant par ailleurs l'accès plus ou moins libre aux armes à feu).

Le gouvernement, la police et d'autres intervenants qui sont d'accord avec le point de vue actuellement privilégié en matière de contrôle des armes à feu (dont bon nombre seraient d'accord pour que ce contrôle soit encore plus strict que ne le prévoient le projet de loi C-80 et les propositions de règlements connexes) font valoir pour leur part que la réglementation de la vente légale des armes à feu revêt encore plus d'importance quand on voit à quel point il est difficile d'en réprimer la vente illégale. Ils estiment que les efforts déployés pour interdire la vente illégale d'armes à feu sont raisonnables, mais que s'il est difficile, voire impossible de la réprimer, il est normal que rien ne soit ménagé pour restreindre et réglementer la vente légale des armes à feu de façon à réduire le risque de vol ou d'usage accidentel d'armes à feu acquises légalement et leur usage à des fins criminelles par des personnes n'ayant pas d'antécédents criminels.

Selon ce raisonnement, donc, la protection du public exige que le processus de tri préalable des personnes autorisées à avoir des armes à feu en leur possession pour quelque raison que ce soit soit aussi efficace que possible et, compte tenu du fait que ce processus ne pourra

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

jamais être à toute épreuve, que le genre d'armes à feu auxquelles l'accès est autorisé soit strictement réglementé. Parmi les personnes qui ne sont pas des "criminels endurcis" et qui n'ont même pas de casier judiciaire, il s'en trouve qui peuvent utiliser des armes à feu, et le font effectivement, pour commettre des crimes, des voies de faits et des meurtres, par exemple, en particulier dans des disputes familiales, et pour commettre des tueries dans un moment de folie, comme l'a fait Marc Lépine. Dire qu'il n'est pas possible de prévenir complètement ce genre d'incident équivaut à dire qu'il n'y a rien à faire. Or en toute logique, aucun effort ne devrait être ménagé pour réduire le risque que ce genre d'incident ne se produise, et pour en réduire les conséquences au minimum quand il en survient malgré tout.

Malgré la difficulté que peut poser l'adoption de mesures un tant soit peu efficaces destinées à réprimer l'usage à des fins criminelles d'armes à feu par des personnes jusqu'ici respectueuses des lois, le gouvernement estime qu'il est de son devoir de tenter d'y parvenir, entre autres en proposant les modifications en question au système actuel de contrôle des armes à feu. Les sondages Gallup effectués après la tuerie de Montréal indiquent que la population canadienne est très majoritairement (72 p. 100 des personnes interrogées) en faveur d'un resserrement des restrictions dont fait l'objet la vente légale des armes à feu. En conséquence, les mesures proposées visent à limiter la puissance de feu des armes dont l'accès serait autorisé et à resserrer les critères de tri préalable des personnes autorisées à avoir une quelconque arme à feu en leur possession. L'usage accidentel des armes à feu, surtout par des enfants, a souvent des conséquences tragiques que visent à atténuer les modifications proposées concernant les cours obligatoires sur les règles de sécurité et l'obligation pour les collectionneurs d'armes à autorisation restreinte de prouver qu'ils sont en mesure de satisfaire aux exigences concernant l'entreposage sécuritaire.

Les vols d'armes à feu acquises en toute légalité suscitent particulièrement l'inquiétude. D'après la police, la plupart des armes à feu qui servent à perpétrer des infractions criminelles, en particulier les armes de poing, sont des armes volées à des personnes qui en sont légalement propriétaires. Elle signale plus particulièrement le problème

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

que pose le fait que de nombreux collectionneurs d'armes à feu n'entreposent pas de façon suffisamment sécuritaire leurs armes souvent nombreuses dont bon nombre sont des armes de poing ou des fusils de type militaire. Toujours d'après la police, les mesures visant à restreindre le nombre et la puissance de feu de ces armes à feu acquises légalement ont pour effet d'accroître la difficulté de se les procurer à des fins criminelles.

Les représentants de certaines organisations de propriétaires d'armes à feu sont d'avis qu'il est faux de croire que les armes utilisées à des fins criminelles sont surtout des armes volées. D'après eux, il s'agirait la plupart du temps d'armes introduites en contrebande en provenance de pays comme les États-Unis. Le raisonnement de la police selon lequel les infractions criminelles sont surtout commises avec des armes volées au Canada a l'inconvénient de ne pas être étayé. Il n'existe pas de données statistiques globales concernant l'origine des armes utilisées dans la perpétration des crimes, et pour en établir, la police devrait investir une partie du temps qu'elle consacre présentement à la répression criminelle. Le raisonnement en question peut cependant être appuyé par de nombreux incidents signalés entre autres par l'Association canadienne des chefs de police et certains de ses membres. Une bonne partie des incidents signalés concernent des armes automatiques et des fusils automatiques modifiés ainsi que des armes de poing volés à des collectionneurs. Les mesures destinées à restreindre la puissance de feu des armes susceptibles d'être volées et, plus particulièrement, à rendre l'entreposage des collections d'armes à feu plus sécuritaire, pourraient donc influer considérablement, quoique indirectement, sur la quantité et la diversité des armes auxquelles les criminels ont accès.

B. Les dangers que présentent les fusils automatiques modifiés, les armes militaires et paramilitaires et les chargeurs de grande capacité

Aux dires des adversaires des propositions présentées à cet égard, le gouvernement réagit aux craintes non fondées qu'ont inspirées au public les fusillades survenues aux États-Unis et la seule tragédie du genre à s'être produite au Canada, la tuerie de l'École polytechnique à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Montréal. Il s'agit selon eux d'incidents isolés, surtout au Canada, qui ont démesurément grossi la controverse concernant les armes à feu vendues légalement, ce qui fait oublier l'usage plus répandu mais moins dramatique que font des armes à feu les personnes qui commettent des crimes violents. Ils estiment que les armes principalement visées par les mesures proposées sont disponibles en grand nombre au Canada depuis bien des années sans que leur usage à mauvais escient soit particulièrement répandu. D'après leurs chiffres, il y a déjà au Canada des milliers d'armes entièrement automatiques pour lesquelles des droits acquis ont été reconnus en 1977, peut-être 50 000 fusils automatiques modifiés importés avant et depuis 1977 et une quantité innombrable d'armes de type militaire fabriquées pour le tir semi-automatique; mais ce qui importe encore plus selon eux, c'est qu'aucune de ces armes n'a été utilisée dans une tuerie comme celle qui est survenue à Stockton.

Il convient de signaler que Marc Lépine n'a pas utilisé une arme de type militaire. Son arme serait, semble-t-il, couramment utilisée pour la chasse au Canada. La leçon que le gouvernement, et bien d'autres personnes, estime qu'il faut tirer de la tragédie de Montréal est que les fusillades tragiques dont les États-Unis sont trop souvent le théâtre depuis quelques années peuvent aussi bien se produire au Canada, et s'y produiront effectivement. Il va de soi que la majeure partie de nos dispositions législatives actuelles visant le contrôle des armes à feu sont axées sur la prévention; les dangers représentés par les armes à feu et les chargeurs dont l'interdiction est proposée sont sans doute davantage une affaire de risques que de craintes inspirées par de nombreux antécédents de crimes ou de massacres commis au Canada avec ce genre d'armes. Il reste que la facilité avec laquelle on peut se procurer ces armes aux États-Unis est de toute évidence à l'origine de la multiplication du genre de crimes ou de tueries que le gouvernement et la police craignent de voir se répandre au Canada.

Certains faits semblent démontrer que les psychopathes ou les personnes à l'esprit dérangé qui décident de commettre une tuerie seront davantage portés à choisir des armes de type militaire et des chargeurs de grande capacité en raison de leur puissance de feu et de leur

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

symbolisme militaire (un facteur qui a joué de toute évidence à Stockton). Ces armes construites au départ pour avoir une grande puissance de feu risquent de tuer davantage de gens et d'infliger de graves blessures. Bien que le massacre commis par Lépine ait montré que d'autres armes ont aussi une dangereuse puissance de feu, le gouvernement est d'avis que l'interdiction des armes et des chargeurs de type militaire peut contribuer à réduire le risque que présente le pouvoir de destruction de ces armes tout en limitant au strict minimum l'accès aux armes à feu dont l'usage pour la chasse et le tir sportif est légitime.

Malgré les incidences limitées qu'elles auraient compte tenu du grand nombre d'armes de ce genre existant déjà au pays (en présumant que peu d'entre elles seraient confisquées puisqu'il est proposé que les fusils automatiques modifiés fassent l'objet de droits acquis), les interdictions prévues empêcheraient du moins l'importation légale de nouvelles armes. Le fait qu'il soit à peu près impossible de confisquer les armes se trouvant déjà au Canada ne signifie pas que l'interdiction de nouvelles importations et la restriction de la vente des armes présentement offertes sur le marché ne finiraient pas par réduire sensiblement la quantité d'armes se trouvant au pays. Il s'agit donc de mesures justifiées pour peu qu'il existe des raisons de craindre que ces armes soient utilisées à mauvais escient.

Qui plus est, la police s'appuie sur des faits pour montrer qu'il ne s'agit plus uniquement d'une question de craintes pour l'avenir. Sans aller jusqu'à parler de tueries collectives, elle signale des cas où des personnes à l'esprit dérangé ont tiré sur des policiers et sur d'autres personnes avec des armes de type militaire - dont au moins un cas où l'arme était un fusil automatique modifié à autorisation restreinte qui n'était pas enregistré, pris par un membre de la famille dans une collection d'armes à feu à Toronto.

Et il n'y a pas que des fous qui risquent de se servir de ces armes. La police et le gouvernement s'inquiètent de les savoir entre les mains de gangsters, en particulier des trafiquants de drogue. Des incidents troublants survenus ces dernières années aux États-Unis alimentent la controverse sur l'évolution de la situation au Canada. D'après les critiques déjà cités, peu de crimes sont commis au Canada avec

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ce genre d'armes, que ce soit par des gangs ou par des individus. À leur avis, les criminels sont davantage portés à se servir de banals fusils de tir ou de chasse - dont ils scient parfois le canon, ce qui en fait des armes déjà prohibées. Même certains services de police admettent que les criminels, notamment les membres de gangs et les trafiquants de drogue qui se font la lutte dans les grandes villes comme Toronto, se servent d'autres armes que les armes militaires et privilégient en particulier les armes de poing.

Il existe néanmoins des preuves que davantage d'armes automatiques modifiées et d'autres armes de type militaire sont entrées au Canada ces dernières années. La police craint que l'interdiction d'importer ce genre d'armes aux États-Unis ne pousse les armuriers à se chercher de nouveaux débouchés au Canada. S'il devient plus facile de se procurer légalement ce genre d'armes, on craint que celles-ci se répandent également davantage sur le marché clandestin. Même si les armes dont l'importation est interdite risquent d'entrer au pays en contrebande en provenance des États-Unis (où il y en a encore en grand nombre, ce qu'aucune interdiction à l'importation ne fera cesser), l'interdiction d'importer légalement ces armes aurait au moins pour effet de réduire le nombre total de celles qui peuvent être utilisées à mauvais escient, que ce soit par leurs propriétaires autorisés ou à la suite d'un vol, et pourrait faciliter la répression de la contrebande.

Il ne fait aucun doute que le grand public est nettement en faveur de l'interdiction des armes de type militaire et des chargeurs de grande capacité. À sa réunion de juin 1990, la Fédération canadienne des municipalités a adopté une résolution dans laquelle elle demande au gouvernement fédéral d'interdire l'utilisation, la possession et la vente des "armes de combat". L'Association canadienne des chefs de police a adopté le même genre de résolution en septembre 1988, et de nombreux particuliers ont signé des pétitions en faveur de ce genre d'interdiction (et de mesures plus sévères) après la tuerie de Montréal.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

APPELS EN FAVEUR DE MESURES ENCORE PLUS SÉVÈRES QUE CELLES QUI ONT ÉTÉ PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT

Après l'horrible tragédie survenue à Montréal, les appels se sont multipliés en faveur de mesures de contrôle beaucoup plus sévères concernant tant le genre d'armes à feu qu'il devrait être possible de se procurer légalement que le tri préalable des personnes autorisées à faire l'acquisition d'une arme à feu, quelle qu'elle soit. Deux mesures ont plus particulièrement retenu l'attention - l'interdiction de toutes les armes semi-automatiques, et l'accès plus libre aux dossiers psychiatriques des éventuels acheteurs d'armes à feu.

Plus de 500 000 Canadiens et Canadiennes ont signé une pétition en faveur de l'interdiction de tous les fusils semi-automatiques que les étudiants et les étudiantes de l'École polytechnique de Montréal faisaient circuler. Le gouvernement n'a cependant pas jugé opportun d'aller jusque là, et les deux critiques de l'opposition ont reconnu qu'une telle interdiction n'est ni nécessaire ni possible à l'heure actuelle. Il semblerait que l'interdiction de toutes les armes semi-automatiques soit tout simplement impossible à imposer sur le plan politique même si la nécessité ou l'intérêt en était démontré. Advenant qu'une telle mesure soit prise, des millions d'armes à feu construites et utilisées pour la chasse et pour d'autres formes de tir sportif deviendraient illégales. Comme nous l'avons déjà expliqué, certaines de ces armes ont une puissance de feu élevée, tandis que d'autres sont beaucoup moins dangereuses.

D'autres gouvernements ont adopté ce genre de mesure, mais quand on compare ce qui se fait dans différents pays et dans différentes sociétés, il importe de tenir compte de l'histoire de chacun ainsi que de sa situation sociale, politique et culturelle. Par exemple, toutes les armes à feu semi-automatiques de même que la plupart des fusils à glissière sont interdits en Grande-Bretagne, mais il semblerait que le pourcentage de la population qui s'adonne à la chasse et à d'autres activités de tir y soit moindre qu'au Canada, et que les attitudes à l'égard des armes à feu y aient toujours été différentes de celles des habitants de nombreux autres pays, dont le Canada. Dans d'autres pays, en revanche, les particuliers sont autorisés à avoir des armes entièrement automatiques en leur

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

possession, et les attitudes à l'égard des propriétaires d'armes à feu y sont beaucoup plus libérales qu'au Canada. Sur les plans tant historique que culturel, le Canada est un pays où il est considéré comme normal d'avoir en sa possession des armes à feu destinées à la chasse et au tir sportif, sans que ce soit aussi courant que dans d'autres pays tels les États-Unis.

Si ce ne sont pas tous les fusils semi-automatiques qui peuvent ou qui devraient être interdits, il reste à savoir s'il serait possible d'établir des distinctions sur lesquelles pourrait se fonder la restriction ou l'interdiction de certains types d'armes automatiques. Comme nous l'avons déjà dit, on peut se demander si la distinction que le gouvernement propose de faire entre les armes semi-automatiques conçues à des fins militaires et les autres armes semi-automatiques peut tenir. On voit difficilement quels autres critères pourraient servir à faire d'autres distinctions entre les différentes armes semi-automatiques.

La question de l'accès aux dossiers psychiatriques des personnes qui demandent une AAAF pose quant à elle un dilemme encore plus épineux. Le tri préalable des personnes désireuses de se procurer des armes à feu constitue un élément clé du système de contrôle des armes à feu. L'alinéa 106(4)b) interdit la délivrance d'une AAAF à toute personne qui a souffert de déséquilibre mental dans les cinq années précédant sa demande. Certains se plaignent cependant du fait que les principes de la confidentialité des renseignements médicaux empêchent les préposés aux armes à feu de consulter les dossiers en question et d'éliminer les requérants qui ne devraient pas être autorisés à avoir d'armes à feu en leur possession en raison de leurs antécédents.

Il arrive que la police soit au courant d'incidents au cours desquels des personnes souffrant de déséquilibre mental ont fait usage de violence quand il s'agit d'incidents survenus dans des lieux publics ou ayant nécessité une enquête de leur part. Dans d'autres cas, par contre, le besoin d'avoir accès à des dossiers médicaux par ailleurs confidentiels soulève des problèmes de confidentialité et de violation possible des droits garantis par la Charte. La légalité et l'éthique mises à part, l'accessibilité des dossiers en question pose un problème d'ordre

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pratique. Contrairement aux casiers judiciaires qui sont versés dans un banque de données centrale informatisée que peuvent consulter tous les corps de police, les dossiers où sont consignés les traitements pour déséquilibre mental, avec ou sans usage de violence, sont beaucoup plus difficiles à trouver. En admettant qu'il ne soit tout simplement pas possible de faire une enquête minutieuse sur les antécédents de toutes les personnes qui demandent une AAAF, il ne serait de toute façon possible d'avoir accès aux dossiers psychiatriques des intéressés que dans les très rares cas où la police aurait non seulement un motif particulier de croire que ce genre d'antécédents existe, mais également une idée quelconque de l'endroit où trouver les dossiers en question.

Il arrive quand même que ce genre de cas se présente, ce qui a amené les autorités policières, en particulier les chefs provinciaux des préposés aux armes à feu, à envisager l'idée d'exiger des personnes qui demandent une AAAF qu'elles renoncent à la confidentialité des renseignements médicaux les concernant. S'il peut être justifié de demander aux personnes désireuses d'avoir en leur possession des armes susceptibles d'être meurtrières qu'elles acceptent de renoncer à leur droit à la confidentialité des renseignements pouvant permettre d'établir s'il est opportun de laisser ce genre d'armes en leur possession, le genre de renonciation générale envisagé pourrait mener à la divulgation de renseignements à caractère très personnel n'ayant aucun rapport avec la décision à prendre. Advenant que l'on décide d'exiger une telle renonciation, il pourrait être opportun que le tri de l'information soit confié à un professionnel de la santé mentale; il pourrait s'agir soit du médecin personnel du requérant, soit d'un autre professionnel mandaté par le préposé aux armes à feu qui a besoin de l'information. Dans le premier cas, un conflit d'intérêts pourrait surgir tandis que dans le deuxième, la dépense serait plus élevée et la charge administrative accrue d'autant.

Il existe au moins un précédent où la police est autorisée à consulter le dossier psychiatrique des personnes désireuses de faire l'acquisition de certaines armes à feu. Dans l'État de New York, la loi autorise en effet l'enquêteur qui fait l'examen d'une demande visant l'obtention d'une arme de poing à consulter les dossiers du département

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'État de l'hygiène mentale. La même loi contrôle très sévèrement tout le processus d'acquisition des armes de poing (quoique son application conformément aux voeux du législateur soit rendue difficile, voire impossible, par le relâchement des lois d'autres États), et elle impose un délai pouvant atteindre six mois aux fins de l'enquête dont font l'objet les demandes de permis de port d'armes de poing.

Parmi les modifications proposées au système de contrôle des armes à feu figurent de sévères restrictions à l'accès que confère une AAAF. À l'heure actuelle, les AAAF sont valables pour une période de cinq ans et peuvent servir à acheter un nombre illimité d'armes à feu ne faisant l'objet d'aucune restriction. Il a été proposé que l'autorisation soit valable pour une période plus courte - différentes périodes allant de un à trois ans ont été proposées - et que son détenteur ne puisse s'en servir que pour acheter une seule arme à feu. Sans qu'il soit nécessaire ou possible, administrativement parlant, d'exiger une AAAF distincte pour l'achat de chaque arme, une limite pourrait quand même être imposée quant au nombre d'armes dont on pourrait faire l'acquisition avec chaque autorisation. Il faudrait alors instituer un quelconque mécanisme de mise en application, ce qui aurait pour effet de rendre le processus administratif d'examen des demandes d'AAAF plus complexe.

RÔLE CRUCIAL DES RÈGLEMENTS DANS LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT

La plus grande partie des modifications proposées par le gouvernement prendront la forme de règlements qui seront édictés à une date ultérieure. Si certains de ces règlements constituent des éléments indépendants du train de mesures proposé, d'autres par contre sont indispensables à la mise en application de certaines des mesures décrites dans le projet de loi. Si l'on disposait du texte de ces règlements, ne serait-ce que sous forme provisoire, les ramifications possibles de ces mesures pourraient être évaluées avec plus de justesse.

Par exemple, le projet de loi C-80 devrait conférer au Cabinet le pouvoir d'interdire par décret les chargeurs de grande

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

capacité. Or, d'après ses adversaires, une telle mesure ne serait tout simplement pas viable du fait que les chargeurs sont interchangeables et en raison d'autres facteurs décrits précédemment. Il pourrait s'avérer difficile d'étudier cette question sans disposer du texte des règlements proposés. S'il n'est vraiment pas possible pour l'instant de fournir une version provisoire du texte des règlements, peut-être y aurait-il lieu de traiter, dans un document de travail, de la façon dont le gouvernement entend régler les problèmes pratiques dont parlent les adversaires des ordonnances d'interdiction, ainsi que des répercussions possibles de la mesure proposée sur les tireurs sportifs.

Il devrait certainement être possible de préparer, au moins à des fins de discussion, le texte provisoire des règlements de mise en application de la proposition d'exiger de toute personne qui présente une demande d'AAAF qu'elle fournisse le nom de deux répondants. Il doit s'agir de répondants qui "appartiennent à une catégorie de personnes prévue par règlement"; c'est donc dire, comme nous l'avons déjà vu, que la nature et l'étendue de la catégorie en question influeraient de façon cruciale sur l'efficacité de la mesure proposée et sur la possibilité de la mettre en application.

CRÉATION PROPOSÉE D'UN COMITÉ CONSULTATIF CANADIEN DU CONTRÔLE DES ARMES À FEU

La Ministre a proposé la mise sur pied d'un comité consultatif investi du mandat général de fournir des conseils sur la politique et la législation en matière de contrôle des armes à feu et chargé de différentes tâches plus immédiates jugées essentielles à la mise en application d'éléments clés du train de mesures proposé par le gouvernement. Le Comité serait doté d'une structure administrative, et c'est le ministre de la Justice qui procéderait à la nomination de ses membres et qui établirait son mandat. Bien que leur nombre ne soit pas encore fixé, les membres du Comité devraient en principe représenter les intérêts de milieux très différents. Le Comité compterait entre autres des personnes pour lesquelles la politique de contrôle des armes à feu revêt un

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

intérêt particulier, choisies pour leurs compétences particulières ou parce qu'elles sont jugées représentatives de différents secteurs de la société; des personnes représentatives de groupes d'intérêt tels les armuriers, les chasseurs, les tireurs sportifs et de compétition, les groupements de la faune et les organisations autochtones, sans pour autant siéger en leur nom; et d'autres intervenants parmi lesquels se retrouveraient des spécialistes des sciences sociales, des médecins, des représentants de la police et d'autres citoyens représentant "un large éventail de la société canadienne".

Parallèlement à la contribution qu'il serait sans doute appelé à faire à l'élargissement, au resserrement ou à la réforme du présent système de contrôle des armes à feu, le Comité dont la création est proposée devrait dans l'immédiat formuler des recommandations concernant des questions telles les normes nationales d'enseignement des règles de maniement sécuritaire des armes à feu et les critères devant servir à établir quelles armes militaires et paramilitaires devraient être prohibées par décret du Cabinet. Son avis pourrait également être sollicité sur des questions comme la définition de la catégorie de personnes pouvant agir comme répondants aux fins des demandes d'AAAF. Si les obstacles d'ordre pratique invoqués par les adversaires de l'interdiction proposée des chargeurs de grande capacité se révélaient être aussi importants que le laissent entendre ces personnes, le Comité pourrait également être appelé à participer à la recherche de solutions viables.

De toute évidence, le Comité devrait faire face à plusieurs questions pour le moins difficiles. Si la Ministre a déclaré espérer que le programme national proposé de cours sur le maniement sécuritaire des armes à feu soit prêt à fonctionner dès le printemps prochain, certains chefs provinciaux des préposés aux armes à feu sont pour leur part d'avis qu'il faudrait d'un à deux ans au nouveau Comité pour régler tous les problèmes que pose l'établissement des normes et voir à ce que des programmes correspondant à ces normes soient mis en place sur le terrain, dans toutes les régions du pays.

Compte tenu que le Comité est appelé à jouer un rôle de premier plan, sa création semble être primordiale aux fins de la mise en

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

application des mesures annoncées par le gouvernement. Il serait fort probablement d'une importance cruciale que le Comité puisse compter sur la collaboration des propriétaires d'armes à feu. On voit donc à quel point il est malheureux qu'au moins une partie des gens de ce milieu se soient prononcés en faveur d'un boycottage du Comité. La National Firearms Association, en particulier, a fortement conseillé à ses membres de refuser d'avoir quelque rapport que ce soit avec un tel organisme. D'après cette association, l'organisme du même genre qui avait été mis sur pied après l'établissement du présent système de contrôle des armes à feu en 1978 ne s'est réuni qu'à quelques reprises et a formulé des recommandations dont personne n'a tenu compte. Apparemment, les opinions de ces gens et celles du gouvernement, de la police et d'autres intervenants qui appuient l'actuel système de contrôle des armes à feu sont si irréconciliables qu'aucun consensus, aucun compromis ni aucune forme de collaboration ne sauraient être envisagés. D'autres regroupements de tireurs ont néanmoins exprimé le souhait d'être représentés au sein du Comité et de participer à ses travaux.

RÉACTION DE LA PRESSE

Si les médias ont dans l'ensemble exprimé leur appui au projet de loi C-80 et aux autres mesures proposées, les signataires de certains articles et éditoriaux ont été avares de louanges ou ont réclamé l'adoption de mesures beaucoup plus énergiques. Ce qui ressort d'une bonne partie des réactions des médias, c'est que tant le système actuel que les modifications proposées sont pour le moins mal compris. Il s'agit, sur le plan de la forme, d'une question fort complexe. Les prises de position des médias tant en faveur que contre les mesures proposées se fondent souvent sur des idées fausses et sur une compréhension globale plutôt obscure des répercussions possibles des mesures proposées et de ce qu'il est possible d'accomplir.

Dans l'ensemble, toutefois, la presse est nettement en faveur d'un strict contrôle des armes à feu. Pour peu que ses réactions soient représentatives de celles de la majorité des Canadiens et des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canadiennes, ce que semblent confirmer certains sondages, le train de modifications proposé par le gouvernement devrait généralement être bien accueilli.

RÉACTION DES PARTIS D'OPPOSITION

Les critiques de l'opposition ont également exprimé leur appui aux propositions du gouvernement, et les deux partis concernés ont fait savoir qu'ils se prononceraient en faveur de l'adoption du projet de loi à sa deuxième lecture. Le projet de loi et les autres mesures proposées inspirent toutefois des craintes à plusieurs députés des trois partis, dont certains formulent des critiques à l'égard de l'ensemble du train de mesures proposé.

À la conférence de presse qui a suivi le dépôt du projet de loi en juin 1990, les critiques de l'opposition se sont plus particulièrement déclarés en faveur de l'interdiction proposée des armes automatiques modifiées, de certaines armes militaires et paramilitaires et des chargeurs de grande capacité. À l'instar de la ministre de la Justice, ils ont cependant convenu qu'il vaudrait mieux ne pas interdire pour l'instant toutes les armes à feu semi-automatiques. Après avoir noté que l'obligation établie il y a douze ans de suivre un cours sur les règles de sécurité relatives au maniement des armes à feu préalablement à l'obtention d'une AAAF, n'avait pas encore fait l'objet d'une proclamation, ils ont dit estimer que cette exigence devrait être mise en application le plus tôt possible.

Les porte-parole des deux partis d'opposition ont par ailleurs exprimé le souhait que l'échéance du 30 juin 1991 proposée aux fins de la reconnaissance des droits acquis au regard des fusils automatiques modifiés soit ramenée à une date plus rapprochée de façon à ce que l'interdiction entre en vigueur plus tôt. Aux termes de la disposition relative aux droits acquis, les armes visées doivent néanmoins être enregistrées comme armes à autorisation restreinte, à la fois pour qu'il soit dorénavant possible d'exercer un certain contrôle sur leur possession et sur leur utilisation, et pour que les armes faisant l'objet de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'exemption soient désignées comme telles. Le problème tient au fait que bon nombre des fusils automatiques modifiés qui se trouvent présentement au pays ne sont pas des armes à autorisation restreinte aux termes des dispositions législatives actuelles, et que leurs propriétaires ne sont donc pas tenus de les faire enregistrer.

Il pourrait s'avérer nécessaire d'ajouter au projet de loi une disposition transitoire prévoyant un délai d'enregistrement après l'adoption du projet de loi aux fins de la reconnaissance des droits acquis. Il conviendrait que ce délai soit assez long pour permettre aux préposés aux armes à feu de traiter les nombreuses demandes d'enregistrement, en particulier quand il faudrait décider si le propriétaire d'une arme modifiée devrait être autorisé à la conserver en sa possession, donc à bénéficier de la disposition concernant les droits acquis, ou si la jurisprudence relative aux armes déjà prohibées s'appliquerait à l'arme en question parce qu'il serait trop facile de la modifier à nouveau pour en faire une arme automatique. Selon le moment où le projet de loi serait adopté, l'échéance proposée du 30 juin 1991 pourrait être reportée à plus tard.